

Skrifstofa Alþingis - nefndarsvið
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. júlí 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til fjarskiptalaga, lagt fram á 150. Löggjafarþingi, þingskjal nr. 1353, 775. Mál.

I. Inngangur

Huawei Sweden AB hafa farið þess á leit við ADVEL lögmenn að rýna frumvarp til fjarskiptalaga sem nú er til umfjöllunar í Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis með tilliti til áhrifa hugsanlegrar lagasetningar á stöðu framleiðanda fjarskiptabúnaðar sem eiga viðskipti við íslensk fjarskiptafyrirtæki og þær kröfur sem gerðar kunna að vera til slíks búnaðar. ADVEL lögmenn hafa um árabil veitt ráðgjöf á sviði fjarskipta- og samkeppnisréttar, verið í fyrirsvari fyrir fjarskiptafyrirtæki í samskiptum við eftirlitsaðila og tekið þátt í opinberri stefnumótun með setu í fjarskiptaráði.

Ástæða er til þess að fagna heildarendurskoðun fjarskiptalaga og innleiðingu fjarskiptatilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/1972/ESB sérstaklega enda er mikilvægt að regluverk íslensks fjarskiptamarkaðar sé í samræmi við þær reglur sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Þá er og brýnt að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu háhraða neta og öryggi fjarskipta enda ljóst að háhraðanet framtíðar verða burðarás í samkeppnishæfni landsins og lífsgæðum íbúa þess. Er því mikilvægt að gæta að því að skilyrði laganna um háhraðanet eða 5G net og þjónustu verði ekki til þess að kostnaður við uppbyggingu kunni að reynast íslenskum fjarskiptafyrirtækjum óviðráðanlegur og að samkeppni á markaði verði ekki raskað.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið, dags. 11. júní 2020, er þannig sérstaklega áréttað að inngrip ríkisins í uppbyggingu háhraðaneta með því að setja sérstök skilyrði um uppruna búnaðar geti haft veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum, m.a. innbyrðis samkeppnisstöðu einstakra keppnauta á markaði. Slík íhlutun geti skert verulega möguleika landsins til að nýta samkeppnishvata við uppbyggingu 5G sem er ein forsenda þess að unnt sé að halda kostnaði niðri og tryggja viðvarandi uppbyggingu og viðhald. Fyrir liggja að innviðasamkeppni á þessu sviði sé einn mikilvægasti drifkrafturinn til að stuðla að uppbyggingu fjarskiptainniða. Að sama skapi bendir Póst- og fjarskiptastofnun á í umsögn sinni um frumvarpið, dags. 5. júní 2020, að ákvæði 87. gr. frumvarpsins geti haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu farnetsrekenda héraendis.

Með athugasemdum þessum verður r leitast við að varpa frekara ljósi á þau álitaefni sem þarfnast skoðunar að því er varðar 87.gr. frumvarpsins, eftir atvikum í samanburði við nálgun nágrannaríkja að því er varðar skilmála fyrir uppbyggingu 5G þjónustu og þá sérstaklega skilyrði vegna öryggismála.

II. Innleiðing 5G þjónustu á Norðurlöndum og öryggissjónarmið

Í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga er vísað til þess að litið hafi verið til framkvæmdar á Norðurlöndunum að því er lýtur að skilmálum fyrir uppbyggingu 5G þjónustu og öryggismál. Að mati ADVEL lögmanna er því gagnlegt að skoða nánar lagaramma og framkvæmd í nokkrum nágrannaríkjum. Til upplýsingar verður hér farið stuttlega yfir framkvæmd í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi, en í Danmörku hafa ekki verið sett sambærileg skilyrði. Þó er rétt að hafa í huga að reglur um öryggismál og heimildir til að setja fyrirtækjum skilyrði við innkaup eða notkun búnaðar helgast ávallt að einhverju leyti af bæði innlendum öryggiskröfum sem og markaðsaðstæðum í hverju landi fyrir sig.

a. Noregur

Í Noregi eru það einkum tvö regluverk sem koma til skoðunar í þessu sambandi. Annars vegar fjarskiptalög (n. Ekomloven) og hins vegar lög um öryggi ríkisins (n. Lov om National Sikkerhet / Sikkerhetsloven).

Fjarskiptalögin fela í sér almennar reglur um rekstur fjarskiptaneta og veitingu fjarskiptaþjónustu, fjarskipta öryggi, tíðniúthlutun og réttindi neytenda. Á grundvelli þeirra hafa verið settar nokkrar reglugerðir (n. forskrift) sem fela í sér nánari útfærslu á ákvæðum laganna. Ekki er að finna í fjarskiptalögum eða reglugerðum ákvæði sem snúa að framleiðendum búnaðar umfram þær almennu kröfur ESB staðla sem búnaður er nýttur er í fjarskiptastarfsemi þarf að uppfylla.

Lög um öryggi ríkisins (n. *Sikkerhetsloven*) tóku gildi 1. janúar 2019. Samkvæmt markmiðsákvæði laganna er þeim ætla að tryggja fullveldi Noregs og landamæri, lýðræðislega stjórnunarhætti og aðra öryggishagsmuni, stuðla að því að finna og berjast gegn starfsemi sem getur ógnað öryggi ríkisins en jafnframt tryggja að öryggisráðstafanir séu í samræmi við grundvallareglur laga og gilda í lýðræðisríki. Lögin gilda um allar stofnanir og fyrirtæki ríkis og sveitarfélaga og ná til birgja vara og þjónustu sem aflað er í innkaupum er varða öryggishagsmuni. Samkvæmt lögnum er ráðuneytum falin heimild til að taka ákvörðun (n. *vedtak*) um að lögin gildi einnig um starfsemi fyrirtækja sem m.a. ráða yfir upplýsingum, upplýsingatækni eða innviðum sem hafa verulega þýðingu fyrir grunnstoðir ríkisins. Mælt er fyrir um sérstaka málsmeðferð í þessu sambandi sem felur í sér aðild og andmælarétt þeirra fyrirtækja sem um ræðir. Þá er mælt fyrir um verkefni Öryggistofnunar (n. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*)¹ sem er þverfagleg stofnun sem heyrir undir Dómsmálaráðuneyti og eftir atvikum Varnarmálaráðuneyti.

Í lögnum og reglugerðum sem á þeim byggja er að finna ákvæði um forvarnir vegna öryggismála, upplýsingatækni öryggi, öryggi innviða og öryggisúttektir fyrirtækja og starfsmanna. Að því er varðar innkaup á vörum og þjónustu, fela lögin í sér heimild fyrir ráðuneyti til að taka ákvörðun um skilyrði gagnvart innkaupum er varða upplýsingatæknikerfi, íhluti eða innviði enda hafi falli starfsemi viðkomandi fyrirtækis undir gildissvið laganna. Slíkum fyrirtækjum ber að leggja sjálfstætt mat á hugsanlegar öryggishættur og leggja fyrir ráðuneytið. Ráðuneytið getur leitað álits viðeigandi stofnana

¹ www.nsm.no

um áhættumat á viðkomandi birgi. Ef innkaupin teljast fela í sér verulega áhættu getur ríkisstjórnin tekið ákvörðun um að banna innkaupin eða setja þeim skilyrði.

Nánari reglur er síðan að finna í reglugerð um öryggismat fyrirtækja (n. *Virksomhetsikkerhetsforskriften*). Þar er t.d. að finna ákvæði um öryggismat á birgjum. Í tilteknum innkaupum verða birgjar að hafa öryggisvottun (n. *sikkerhetsklarering*). Er það Öryggisstofnunar að veita innlendum birgjum slíka vottun en að því er varðar erlenda birgja þá er á því byggt að þeir verði að njóta vottunar ríkis sem á í formlegu öryggissamstarfi við Noreg samkvæmt samningi þar um (n. *sikkerhetsavtale*).

Ákvarðanir um að fella starfsemi fyrirtækja undir lög um öryggi ríkisins eru ekki birtar opinberlega, en ljóst er að þau ná til fjarskiptafyrirtækja enda ráða þau yfir innviðum með samfélagslegt gildi. Þann 13. desember 2019 birti norska ríkisstjórnin fréttatilkynningu² um að ríkisstjórnin hefði ákveðið að við kaup á búnaði fyrir uppbyggingu 5G þjónustu yrðu fjarskiptafyrirtækin að tryggja að 50% búnaðar kæmi frá birgjum sem hefðu staðfestu í ríki sem Noregur hefði gert samning um öryggissamvinnu við og gætu þar með framvísað öryggisvottun. Ráðherra fjarskiptamála lét þess þá getið að ríkisstjórnin hefði nokkru fyrr tilkynnt fjarskiptafyrirtækjum um þessi skilyrði. Hins vegar þótti ekki viðeigandi að greina frá þeim opinberlega áður en fjarskiptafyrirtækin hefðu hafið innkaupaferli til þess að hafa ekki skaðleg áhrif á samkeppni.

b. Svíþjóð

Samkvæmt sænsku fjarskiptalögum (s. *Lag om elektronisk kommunikation / LEK*) ber að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti, bæði að því er varðar innviði og starfsemi fjarskiptafyrirtækja. Lögin mæla fyrir um að rekstur þráðlaus búnaðar og notkun tíðna sé háð tímabundnu leyfi eftirlitsaðila (s. Post-och Telestyrelsen /PTS) á grundvelli tiltekinnar málsmeðferðar. Í lögum er að finna almenn skilyrði sem leyfishafi þarf að uppfylla en nánar er mælt fyrir um efnisatriði er snú að öryggismálum í reglugerð PTS (s. Post-och telestyrelsens föreskrifter om krav på driftsäkerhet).

Í lögum um öryggisráðstafanir (s. *Säkerhetsskyddslagen*) sem tóku gildi 2019 er mælt fyrir um ráðstafanir til að koma í veg fyrir njósnir, eyðileggingu innviða, hryðjuverk og önnur brot er geta stefnt öryggi ríkisins í hættu. Lögin gilda um alla starfsemi sem telst vera viðkvæm fyrir öryggisógnum, þar með talin fjarskiptafyrirtæki. Samkvæmt lögum er það viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar að leggja mat á öryggisógnir í starfsemi sinni og skjala þörf á viðeigandi ráðstöfunum. Öryggislögreglan (s. *SÄPO*) hefur gefið út leiðbeiningar sem fyrirtæki eiga að hafa til viðmiðunar. Þannig ber fjarskiptafyrirtækjum að hafa skjalfest yfirlit yfir framleiðendur einstaka búnaðar og lýsingu á hlutverki hvers birgja. Fyrirækjunum ber einnig að framkvæma áhættumat áður en ráðist er í innkaup á búnaði eða þjónustu. Í slíku áhættumati ber að líta til allra öryggisþátta, þ.m.t. hættu á eyðileggingu innviða (s. *sabotage*) eða öðrum utanaðkomandi áhrifum. Í starfsemi sem fellur undir gildissvið laga um öryggisráðstafanir ber aðilum að tryggja að gerðir séu samningar um öryggismál við utanaðkomand birgja sem mæli fyrir um hvernig birgjar uppfylli þær öryggiskröfur sem gerðar eru til starfseminnar. PTS fer með eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja sem fellur undir gildissvið laganna á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla og reglna SÄPO auk reglna varnarmálayfirvalda (s. *Försvarsmakten*) í einstaka tilvikum.

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-viktig-steg-for-digitaliseringen-av-norge/id2682654/>

c. Finland

Fyrir finnska þinginu liggur frumvarp um breytingu á fjarskiptalögum og fleiri lögum³ þar sem m.a. er að finna ákvæði er varðar 5G þjónustu og netöryggi. Í a-lið 244. gr. frumvarpsins er þannig að finna ákvæði er varðar fjarskiptabúnað. Þar segir að ef fyrir liggja rökstuddur grunur um að búnaður sem nýttur er í þýðingarmiklum hluta fjarskiptanets (s. *kritiska delar av kommunikationsnät*) gæti ógnað öryggi ríkisins eða vörnum þess megi útiloka notkun búnaðarins. Eftirlitsstofnun fjarskiptamála (s. Transport- och kommunikationsverket) skuli að eigin frumkvæði eða samkvæmt kröfu skylda netrekanda til að fjarlægja slíkan búnað. Áður en ákvörðun um að búnaður skuli fjarlægður sé tekin, ber eftirlitsstofnuninni að veita netrekanda andmælarétt og gefa honum tækifæri á að bæta úr þeim öryggisatriðum sem teljast vera ábótavant, en í undantekningartilvikum ef yfirvofandi hætta telst vera fyrir hendi má stytta eða sleppa málsmeðferð. Eftirlitsstofnuninni er falið að setja ítarlegri reglur um tæknilegar skilgreiningar fjarskiptaneta, þ.m.t. hvaða hluti neta telst hafa sérstaka þýðingu, að fenginni umsögn Netöryggisnefndar. Ákvörðun á grundvelli ákvæðisins telst vera stjórnvaldsákvörðun sem er kæránleg til dómstóla (s. *Förvaltningsdomstolen*). Heimilt er að takmarka að einhverju leyti rétt aðila máls til aðgangs að gögnum á grundvelli sjónarmiða um öryggi ríkisins og varnir en þó þannig að gætt sé meðalhófs.

Í b-lið 244. gr. er mælt fyrir um stofnun Netöryggisnefndar (s. *Delegationen för näsäkerhet*). Í nefndinni skulu eiga sæti fulltrúar ráðuneyta og annarra opinberra stofnanna sem fara með öryggismál ásamt fulltrúum fjarskiptafyrirtækja sem reka farnet á landsvisu. Nefndinni er ætlað að vera þeim stofnunum sem fara með ákvörðunarvald til ráðgjafar auk þess að fjalla um og gefa út leiðbeiningar um þróun farneta, tæknileg málefni og skilgreiningu á því hvaða hlutar farneta teljast sérstaklega þýðingarmiklir (s. *kritiska*), ráðstafanir til að tryggja þjóðaröryggi í fjarskiptanetum og sérstaklega þýðingarmiklum hlutum þess og ráðstafanir til að mæta öryggisögnum í fjarskiptanetum.

Í a-lið 301. gr. er mælt fyrir um rétt fjarskiptafyrirtækis til bóta komi til ákvörðunar um að fjarlægja beri tiltekinn búnað úr fjarskiptaneti ef umræddur búnaður var þegar í notkun fyrir gildistöku laganna. Bæturnar taki mið af kostnaði við að fjarlægja búnaðinn og öðrum fjárhagslegum áhrifum. Í sérstökum tilvikum megi einnig mæla fyrir um bætur vegna búnaðar sem komið er fyrir eftir gildistöku laganna ef um er að ræða verulega breyttar aðstæður sem fjarskiptafyrirtækið gat ekki séð fyrir.

d. Samantekt

Það er ljóst að sú löggjöf Norðurlandanna sem hér hefur verið til skoðunar byggir einkum á hlutlægum tækni- og öryggiskröfum sem talið er nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtæki uppfylli. Löggjöfin beinist þannig ekki að tilteknum aðilum eða ríkjum. Þá felst það í framangreindri löggjöf að aðkoma fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra er forsenda beitingar ákvæða er lúta að öryggismati þó útfærsla sé mismunandi í hverju landi fyrir sig. Einnig er vert að benda á að framangreind löggjöf gerir almennt ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækin eigi aðild að máli er varðar ákvörðun um skilyrði fyrir notkun búnaðar enda geta slíkar ákvarðanir haft veruleg áhrif á rekstrarforsendur fyrirtækjanna. Þá ber og að hafa í huga að áhersla er lögð á að ákvarðanir á grundvelli öryggislöggjafar samrýmist meginreglum réttarríkis og að gætt sé meðalhófs við inngríp í réttindi borgara.

³ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_98+2020.aspx

III. Verkfærakista Framkvæmdastjórnar ESB

Í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga er einnig vísað til þess að tekið hafi verið mið af svonefndri verkfærakistu Framkvæmdastjórnar ESB; *Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigation measures*. Leiðbeiningarnar voru birtar í janúar 2020 í kjölfar tilmæla Framkvæmdastjórnarinnar um netöryggi 5G neta innan sambandsins, birt 26. mars 2019 og skýrslu aðildarríkja ESB um samræmt áhættumat vegna netöryggis 5G neta er birt var 9. október 2019.

Í verkfærakistunni er veitt yfirlit yfir ESB gerðir sem geta komið til skoðunar í áhættumati, þ.e. regluverk ESB á sviði fjarskipta, reglur um rýni erlendra fjárfestinga og aðgerðir í milliríkjaviðskiptum, reglur um opinber innkaup, nýsköpunarsjóðir og áætlanir sambandsins, ríkisaðstoðarreglur og reglur um vinnslu og öryggi persónuupplýsinga. Það er því ljóst að verkfærakistan einskorðast ekki við reglur er gilda á innri markaðnum og þar með varða gildissvið EES samningsins heldur er þar einnig að finna verkfæri er varða sameiginlega viðskiptastefnu ESB (e. common commercial policy) er fellur utan gildissviðs samningsins.

Samandregið má segja að verkfærakistan feli í sér þrjú meginmæli til aðildarríkjanna; a) að styrkja beri öryggiskröfur til farneta b) meta skuli áhættusnið (e. risk profile) birgja og mæla fyrir um viðeigandi takmarkanir gagnvart birgjum sem teljast áhættusamir (e. *high risk*) og c) tryggja að viðeigandi stefna um fjölbreytni í búnaði (e. *multi-vendor strategy*) eigi við um starfsemi fjarskiptafyrirtækja til að koma í veg fyrir eða takmarka að fyrirtæki reiði sig um of á einn birgi.

Í verkfærakistunni eru síðan leiðbeiningar og töflur sem aðildarríkin geta nýtt við ákvarðanir um setningu viðeigandi reglna, þ.m.t. valdheimildir eftirlitsaðila, áhættumat og skilyrði. Leiðbeiningar þessar eru hins vegar ekki bindandi fyrir aðildarríkin enda fellur það undir valdsvið hvers aðildarríkis um sig að framkvæma öryggis- og áhættumat háð innlendum hagsmunum og forsendum þar sem m.a. er litið til framleiðsluþátta og kostnaðar, áhrif á einstaka geira efnahagslífsins (birgja og þjónustuveitendur) og efnahagsleg og samfélagsleg áhrif í viðtækari skilningi.

IV. Nánar um ákvæði 87. gr. frumvarpsins

a. Almenn um 87. gr.

Ákvæði 87. gr. frumvarpsins snúa að meginstefnu til að valdheimildum annars vegar Póst- og fjarskiptastofnunar og hins vegar ráðherra sem fer með fjarskiptamál til að hlutast til um val á búnaði sem nýttur er í rekstri fjarskiptaneta. Ekki er fjallað um öryggiskröfur eða öryggismat sérstaklega eða gert ráð fyrir valdheimildum eftirlitsaðila til að gefa út reglur eða tilmæli um t.d. öryggismat, skilgreiningu á áhættu eða hvað teljist vera viðkvæmir hlutar fjarskiptanets. Það er því ljóst að hér er um afar víðtækar valdheimildir að ræða og gagnsæi gagnvart fjarskiptafyrirtækjum um forsendur beitingar heimildanna að sama skapi afar takmarkað.

Þrátt fyrir að í greinargerð með frumvarpinu sé vísað til þess að litið hafi verið til framangreindar verkfærakistu framkvæmdastjórnar ESB og framkvæmd í nágrannaríkjum er ljóst að Ísland sker sig verulega úr að því er varðar skýrleika réttarheimilda og réttaröryggi hagsmunaaðila. Í Noregi og Svíþjóð hafa þannig verið sett sérstök lög um öryggi ríkisins þar sem mælt er fyrir um hlutverk eftirlitsaðila, kröfur til fyrirtækja, áhættugreiningar og eftir atvikum vottun birgja. Að sama skapi er í Finnlandi gert ráð fyrir að koma á fót sérstakri Netöryggisnefnd þar sem bæði opinberir aðilar og fjarskiptafyrirtæki eiga aðkomu. Það eru því ekki eingöngu mælt fyrir um áhættumat öryggistofnanna heldur einnig tryggt

að ákvarðanir tengdar öryggishagsmunum byggi á fullnægjandi lagastoð þar sem gætt sé að fyrirsjáanleika og réttaröryggi hagsmunaaðila.

Í umsögn Samkeppneftirlitsins er lögð áhersla á að vegna hinna undirliggjandi almannahagsmuna af því að nýta samkeppnishvata í innviðauppbýggingu sé mikilvægt að löggjafinn tryggi að allur undirbúningur á aðgerðum skv. 87. gr. sé eins vel úr garði gerður og kostur er. Þannig verði bæði að skilgreina með ítarlegum hætti hvaða öryggishagsmuni ætlunin sé að vernda og meta hvort og hvaða áhrif fyrirhugaðar aðgerðir hafi á samkeppni, þ.á.m. samkeppnisaðstæður keppinauta, kostnað við uppbyggingu innviða og áhrif á viðhald og áframhaldandi þróun. Af umsögn Samkeppniseftirlitsins má því draga þá ályktun að nauðsynlegt sé að mæla fyrir um með mun skýrari hætti hvernig skilgreina beri öryggishagsmuni og þar af leiðandi mæla skýrar fyrir um hvert hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar sem eftirlitsaðila og eftir atvikum annarra opinberra aðila eigi að vera. Að sama skapi felst í mati á öryggishagsmunum að gera verður grein fyrir til hvaða ráðstafanna sé unnt að grípa til að bæta úr annmörkum eða koma í veg fyrir tiltekið ástand eða háttsemi.

Hér er vert að horfa til þess að það kynni að hafa alvarleg áhrif á samkeppni á markaði ef aðgerðir stjórnvalda yrðu til þess að færa einum framleiðanda búnaðar einokunaraðstöðu hér á landi. Líkt og vísað er til í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar hafa íslensk fjarskiptafyrirtæki til þessa einkum nýtt búnað frá tveimur framleiðendum; Síminn notast við búnað frá Ericsson og Sýn (Vodafone) og Nova hafa nýtt búnað frá Huawei. Þetta eru tveir helstu framleiðendur 5G búnaðar í dag. Hugveitan Oxford Economics hefur unnið skýrslu fyrir Huawei um efnahagsleg áhrif þess að grípa til ráðstafana sem útiloka ákvæðin búnað í 5G netum í Evrópu. Þar kemst hugveitan að þeirri niðurstöðu að útilokun Huawei sem birgja á íslenskum fjarskiptamarkaði myndi hafa verulega skaðleg áhrif á samkeppni, auka kostnað við uppbyggingu háhraðaneta um frá 3 milljörðum til 5 milljarða evra og seinka innleiðingu þjónustunnar um nokkur ár.⁴

b. Um 2. mgr. 87. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að Póst- og fjarskiptastofnun hafi heimild til að binda leyfi skv. 27. gr. (um rekstur þráðlaus sendibúnaðar) skilyrðum er stuðli að fjölbreytni búnaðar eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafanna telji stofnunin, á grundvelli öryggishagsmuna, hættu á að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda..

Að mati ADVEL lögmanna verður því hvorki ráðið af orðalagi ákvæðisins né greinargerð með frumvarpinu hvaða öryggishagsmunir komi hér til skoðunar eða hvaða sjónarmið eigi við um mat þá því hvort fyrirtæki teljist vera „mjög háð“ búnaði tiltekins framleiðanda.

Í ákvæðinu segir að Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að setja skilyrði fyrir notkun búnaðar eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafanna. Ekki er að finna í greinargerðinni neinar leiðbeiningar um hvers konar skilyrði megi setja í þessu sambandi eða hvað gæti talist til annarra viðeigandi ráðstafanna. Þannig er t.d. ekki mælt fyrir um að Póst- og fjarskiptastofnun skuli birta leiðbeiningar um hvaða viðmiða sé horft til við mat á því hvort farnetskerfi teljist „mjög háð“ einum framleiðanda eða hvers konar skilyrði megi setja við slíkar aðstæður. Að sama skapi er ekki gert ráð fyrir neinu sérstöku áhættumati á framleiðendum eða birgjum eða nánar kveðið á um aðkomu fjarskiptafyrirtækja að slíku mati umfram það sem leiðir af almennum andmælarétti aðila máls. Þegar af þessari ástæðu er sú nálgun sem lögð er til í frumvarpinu afar frábrugðin þeirri framkvæmd sem byggt er á í nágrannaríkjum.

⁴ <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/The-Economic-Impact-of-Restricting-Competition-in-5G-Network-Equipment>

Þá vekur einnig athygli að heimild til íhlutunar í þessu skyni er almenn og nær til allra hluta farnetskerfa sem eru leyfisskyldir en ekki t.d. til afmarkaðra hluta neta sem skilgreina má sem viðkvæma. Að sama skapi verður ekki séð að ummæli í greinargerð um að ákvæðið hróflí ekki við þeim kerfishlutum sem nú þegar er búið að byggja upp eigi sér stoð í orðalagi ákvæðisins. Þannig er heimildin fyrir hendi þegar stofnunin veitir leyfi skv. 27. gr. Leyfi til notkunar þráðlauss sendabúnaðar skv. 27. gr. eru tímabundinn og þurfa fjarskiptafyrirtæki því að einhverju marki að sækja um leyfi til notkunar búnaðar sem þegar hefur verið tekinn í notkun. Ekki verður því séð að orðalag 2. mgr. 87. gr. sbr. einnig 27. gr. girði fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun væri unnt að setja skilyrði fyrir notkun búnaðar sem þegar er fyrir hendi. Ákvæðið leiðir því til töluverðrar óvissu fjarskiptafyrirtækja sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjárfestingarákvarðanir þeirra enda ekki hægt að ganga að því vísu að ný skilyrði verði ekki sett við endurnýjun leyfis skv. 27. gr. Þá ber og að líta til þess að ekki er fjallað um stöðu fjarskiptafyrirtækja ef skilyrði Póst- og fjarskiptastofnunar hafa áhrif á búnað sem þegar hefur verið fest kaup á. Fjarskiptafyrirtæki gætu þannig öðlast bótarétt á hendur ríkinu enda gæti ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar falið í sér eignarnám í skilningi 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, lög nr. 33/1944. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að í frumvarpi sem liggur fyrir finnska þinginu er skýrt er kveðið á um bótarétt fyrirtækja við slíkar aðstæður og inntak þess réttar.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að viðmið stjórnvalda varðandi þennan þátt sé almennt og beinist ekki að einum framleiðanda frekar en öðrum. Hugsanlega muni fjarskiptafyrirtækin áfram tryggja fjölbreytileika búnaðar. Það verður hins vegar ekki ráðið af orðalagi ákvæðisins né greinargerð með frumvarpinu hvert inntak markmiðsins um fjölbreytileika búnaðar.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið er eins og áður segir áréttað sérstaklega að íhlutun ríkisins af þessum toga getur haft veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum. Innleiðing stefnu sem miðar að því að tryggja fjölbreytileika búnaðar verður þannig ávallt að taka mið af innlendum samkeppnisaðstæðum, þ.e. gerð markaðarins, stöðu fjarskiptafyrirtækja á markaði og burði til fjárfestinga.

Hér má einnig líta til umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar um frumvarpið þar sem fram kemur að eftirlit með birgðakeðju fjarskiptafyrirtækja kalli sérstaklega á þekkingu og ekki síst reynslu hlutaðeigandi séfræðinga af kerfisuppbyggingu og netrekstri. Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að birgðakeðja fjarskiptabúnaðar er alþjóðleg enda er búnaður samansettur af margskonar íhlutum sem framleiddir eru á heimsvísu.

c. Um 3. mgr. 87. gr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra sem fer með fjarskiptamál geti kveðið á um í reglugerð að tiltekinn búnaður farnetskerfa skuli vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, að fengnum umsögnum ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu.

Umrætt ákvæði er einstakt bæði ef litið er til Norðurlandanna sem og verkfærakistu framkvæmdastjórnar ESB enda er hvergi annars staðar miðað við að upprunaland búnaðar ráði eitt og sér áhættumati og áhættustjórnun. Í greinargerð með frumvarpinu er reyndar viðurkennt að verkfærakistan miði eingöngu við að takmörkunum kunni að verða beitt gagnvart birgjum sem teljist áhættusamir skv. áhættumati. Iðulega séu öryggisstofnanir ríkja leiðandi í slíku mati. Þar sem sambærilegar stofnanir séu ekki til hér á landi og rót þessara krafna sé einkum öryggissamstarf við önnur ríki sé raunhæfast að fara þá leið sem lögð er til í frumvarpinu.

Af greinargerðinni má þannig ráða að tilgangur ákvæðisins sé ekki að grípa til nauðsynlegra öryggisráðstafanna á grundvelli innlands áhættumats og öryggishagsmuna íslenska ríkisins heldur til þess að verða við kröfum eða tilmælum annarra ríkja. Þetta vekur upp áleitnar spurningar um hvernig almennt er staðið að mati á öryggishagsmunum ríkisins og ráðstöfunum til að tryggja öryggi. Að sama skapi er ljóst að víðtæk lagaheimild ráðherra til að setja reglugerð um uppruna fjarskiptabúnaðar, án skilyrða um málsmeðferð eða réttindi hagsmunaaðila, gerir íslenska ríkið afar viðkvæmt fyrir þrýstingi frá erlendum aðilum sem byggja ef til vill á öðrum hagsmunum. Vísast hér einnig til umfjöllunar um 4. mgr. 87. gr. hér á eftir.

Í fyrsta lagi er hér vert að vekja athygli á að skv. orðanna hljóðan miðar ákvæðið við að búnaður skuli vera frá ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við. Ekki er skilgreint nánar í hverju öryggissamstarf felst í skýrslu vinnuhóps ráðuneyta um öryggi 5G kerfa frá febrúar 2020 er t.d. vísað til þess að Ísland eigi í öryggissamstarfi við Norðurlönd, Evrópusambandið, Atlantshafsbandalagið og Bandaríkin. Hins vegar er ljóst að inntak og eðli samstarfs við þessa aðila er afar mismunandi og nær til ólíkra þátta. Það verður því ekki séð að þetta skilyrði eitt og sér tryggi öryggi fjarskiptabúnaðar. Hér má til samanburðar vísa til þess að kröfur norsku ríkisstjórnarinnar um búnaði í 5G neti byggja á þarlandum reglum um öryggisvottun birgja en ekki upprunalandi búnaðar. Í Finnlandi er ráðgert að ákvörðun um að heimila ekki notkun tiltekins búnaðar byggi á áliti Netöryggisnefndar en einnig að fjarskiptafyrirtækjum verði gert mögulegt að bregðast við öryggismati áður en slík ákvörðun er tekin Það er því ljóst að t.d. aðildarsamningur NATO felur ekki í sér kröfu um að ein tiltekin leið sé farin í aðildarríkjum bandalagsins.

Í öðru lagi er sérstakt að setja skilyrði um að búnaður stafi frá framleiðanda í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins án samhengis við áhættumat. Þannig verður t.d. ekki séð að EES samningurinn skuldbindi íslenska ríkið á einhvern hátt til þess að útiloka búnað frá þriðju ríkjum (utan EES) enda stendur Ísland utan við sameiginlega viðskiptastefnu ESB og gerir t.d. sjálfstæða fríverslunarsamninga við þriðju ríki sem einnig kunna að fela í sér skuldbindingar um markaðsaðgang.

Að öðru leyti eru efnisleg skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar afar óskýr. Líkt og bent er á í umsögn Samkeppniseftirlitsins er hins vegar nauðsynlegt að skilgreina með ítarlegum hætti hvaða öryggishagsmuni sé ætlunin að vernda, eigi inngríp stjórnvalda að vera markvisst og ganga ekki lengra en þörf krefur. Í greinargerð með frumvarpinu segir að þeir viðkvæmu hlutar innlendra farneta sem komi til skoðunar séu einkum tvenns konar.

Annars vegar komi til skoðunar hlutar sem tengist öryggissamstarfi ríkisins og eftir atvikum beinum skuldbindingum þess, væntanlega á grundvelli alþjóðasamninga (ekki er vísað nánari til þess í greinargerðinni hvaða slíkar skuldbindingar stafa) og til viðbótar innlendar öryggiskröfur t.d. vegna neyðarfjarskipta. Það er með öllu óskiljanlegt hvernig þessir tveir þættir spila saman, þ.e. öryggissamstarf við önnur ríki og tengdar skuldbindingar og svo öryggiskröfur neyðarfjarskipta. Ekki er kveðið á um neitt áhættumat eða mat á öryggiskröfum í ákvæðinu. Greinargerðin veitir heldur ekki neinar vísbendingar um hvers konar öryggishagsmuni eigi að vernda eða hvaða aðstæður eða atvik gætu ógnað slíkum hagsmunum. Það er því með öllu óljóst hvernig þessari heimild gæti orðið beitt.

Hins vegar sé um að ræða viðkvæma hluta miðlægs stjórnubúnaðar farnetskerfa. Þróun í fjarskiptatækni sé ör og skilin á milli miðlægs hluta og sendahluta fjarskiptakerfa geti verið óljós. Mikilvægt sé að fjarskiptafyrirtæki hafi sem skýrasta mynd af öryggiskröfum á hverjum tíma en að sama skapi þurfi stjórnvöld að fylgjast með stefnu samstarfsríkja, einkum ef viðmið formgerist í samevrópskum kröfum og reglugerðum. Þrátt fyrir ummæli um að mikilvægt sé fyrir fjarskiptafyrirtæki að hafa sem skýrasta mynd af öryggiskröfum skortir hins vegar alfarið gagnsæi um hvernig og á hvaða grundvelli ráðherra geti beitt reglugerðarheimild né heldur er í ákvæðinu eða greinargerð að finna neinar leiðbeiningar um

hvaða viðmiðum skuli beitt eða við hvaða öryggiskröfur skuli miðað. Þá verður ekki séð að heimildin sem slík sé til þess fallin að bregðast við samevrópskum kröfum. Í fyrsta lagi kemur skýrt fram í verkfærakistunni að mat á öryggishagsmunum sé á valdsviði hvers ríkis. Í öðru lagi varða viðeigandi reglur innri markaðarins almennt staðla og tæknikröfur sem gera verður til fjarskiptabúnaðar til þess að taka megí hann í notkun en ekki uppruna eða þjóðerni framleiðanda.

Samandregið er það áhyggjuefni að mælt sé fyrir um heimild til ráðherra til að kveða á um í reglugerð að eingöngu megí nota búnað af tilteknum uppruna án þess að í nokkru sé litið til áhættumats eða öryggishagsmuna. Hér ber sérstaklega að horfa til þess að nágrannaríkin hafa sett traustan lagaramma um öryggishagsmuni og áhættumat. Að því er varðar nauðsyn þess að stjórnvöldum sé unnt að verða við kröfum sem eiga rót sína að rekja til alþjóðasamstarfs hlýtur að verða að gera þá kröfu að íhlutunarheimild stjórnvalda sé þá skilyrt við að fyrir liggi skýrar alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Að auki ber aftur að vísa til þesslöggjöf nágrannaríkjanna almennt skilgreint hvað myndi teljast vera ógn við öryggi ríkisins, til að mynda aðgerðir sem stofna lífi og heilsu fólks í hættu, ógna innviðum og grunnstoðum samfélagsins, efnahag og stöðu ríkisins í alþjóðasamfélaginu. Þá ber og að áréttta að löggjöf nágrannaríkjanna freistar þess jafnframt að tryggja réttaröryggi borgaranna og almennt þau gildi sem Norðurlöndin byggja á er varðar gagnsæi og vandaða stjórnsýslu.

Þar sem ekki er starfrækt sérstök öryggistofnun hér á landi er nærtækast að líta til þeirrar nálgunar sem lögð er til í Finnlandi. Eins og reifað er hér að framan er þar miðað við að koma á fót sérstakri Netöryggisnefnd þar sem eiga sæti fulltrúar ráðuneyta, stofnanna og fjarskiptafyrirtækja. Þar með er tryggt að nauðsynleg sérfræðiþekking á öryggismálum, kerfisuppbyggingu og netrekstri sé til staðar. Þá er og mikilvægt með vísan til grundvallarsjónarmiða um réttaröryggi og meðalhóf að fjarskiptafyrirtæki eigi þess kost að bregðast við athugasemdum um netöryggi eftir atvikum með því að leggja til úrbætur eða leiðir til þess að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að.

d. Um 4. mgr. 87. gr.

Í 4. mgr. er lagt til að umsagnir ráðherra utanríkis- og varnarmála, almannavarna og löggæslu, skuli vera undanþegnar upplýsingarétti og ákvæðum stjórnsýslulaga (og eftir atvikum annarra laga) um réttindi aðila máls. Í greinargerð segir að hér sé um sérákvæði að ræða enda geti hagsmunir tengdir almanna- og þjóðaröryggi verið í húfi. Verði ákvæðið að lögum er verið að skapa hættulegt fordæmi um að einföld tilvísun til almannahagsmuna og þjóðaröryggis án þess að nokkuð sé skýrt um inntak eða ástæður víki til hliðar meginreglum um réttindi borgara í lýðræðisríki. Þetta er sérstaklega alvarlegt í ljósi þess að 3. mgr. mælir ekki fyrir um neina málsmeðferð, viðmið um áhættumat eða skilgreiningu á öryggi. Til samanburðar má hér vísa til fyrirhugaðrar framkvæmdar í Finnlandi þar sem gert er ráð fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem ber að fjarlægja búnað sem talin er ógna öryggi eigi aðild að máli, fái tækifæri til að bregðast við öryggiskröfum og ef allt um þrýtur öðlist bótarétt vegna íhlutunar yfirvalda. Hér er og vert að hafa í huga að sú leið sem lögð er til í frumvarpinu er til þess fallin að skerða eignarrétt fjarskiptafyrirtækja og verður því að standast þær kröfur sem felast í 72. gr. stjórnarskrárinnar, þ.m.t. að almannapörf sé nægjanlega tilgreind.

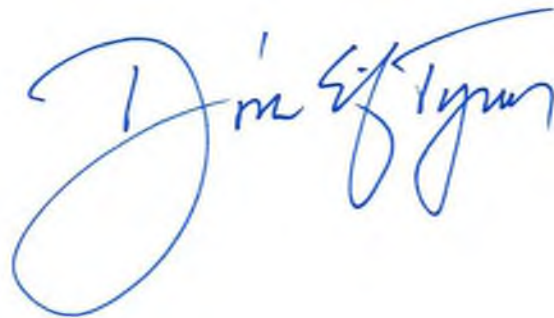
Í öllu falli hlýtur að verða að gera þá kröfu að fyrir liggi stjórnvaldsákvörðun um að undanþiggja gögn máls upplýsingarétti og/eða ákvæðum laga um réttindi aðila með rökstuðningi fyrir nauðsyn slíkrar ákvöðrunar eftir atvikum á grundvelli skýrra alþjóðlegra skuldbindinga.

V. Samantekt

Horfa þarf til öryggismála við uppbyggingu 5G þjónustu á Íslandi bæði að því er varðar tæknilegra hluta, rekstraröryggis neta og alþjóðlegra skuldbindinga. Tilvísun til öryggishagsmuna getur hins vegar ekki rutt úr vegi réttaröryggi fyrirtækja eða viðurkenndri málsmeðferð í lýðræðisríki. Er því brýnt að taka ákvæði 87. gr. til endurskoðunar þannig að tryggja megi gagnsæi og fyrirsjáanleika fyrir fjarskiptarekendur sem og raunverulega öryggishagsmuni landsins byggt á fullnægjandi áhættumati og skýrum öryggiskröfum. Ljóst er að kostnaður fjarskiptafyrirtækja af uppbyggingu 5G kerfa verður gríðarlegur og er því mikilvægt að auka ekki á fjárhagslega áhættu með óskýrum kröfum eða inngripum sem ekki byggir á fullnægjandi greiningu á áhættuþáttum. Hér má einnig líta til athugasemda Samkeppniseftirlitsins og nauðsyn þess að gæta að því að athafnir stjórnvalda verði ekki til þess að skekkja samkeppni á markaði. Að sama skapi verður að tryggja Póst- og fjarskiptastofnun traustan lagaramma til að starfa eftir og aðgang að nauðsynlegri sérfræðiþekkingu til þess að geta sinnt þeim verkefnum sem stofnuninni eru falin.

Undirrituð er reiðubúin til þess að veita nefndinni frekari upplýsingar eða nánari reifun á þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin verði þess óskað.

Virðingarfyllt,
f.h. ADVEL lögmanna



Dóra Sif Tynes, LLM



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sent rafrænt á netfangið nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: Umsögn að frumvarpi til laga um fjarskipti. Þingskjal 1354 — 775. mál.

1. Inngangur

Félag heyrnarlausra („félagið“) vill koma á framfæri umsögn um fyrirliggjandi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til nýrra laga um fjarskipti, 775. mál.

Félagið sendi umsögn, dags. 9. janúar 2020, um drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti sem birt voru í samráðsgátt, auðkennd með málsnúmerinu 304/2019. Niðurstöður samráðsins voru síðan birtar 27. maí sl. Í skýrslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um samráðið, sem birt var sama dag, sagði meðal annars að ákvæði um gildissvið hafi tekið nokkrum breytingum. Þá sagði að komið hefði verið til móts við athugasemdir umsagnaraðila með því að setja meira af texta tilskipunar (ESB) 2018/1972 í ákvæðin sjálf, en upphafleg frumvarpsdrög hefðu gert ráð fyrir að nánari útfærsluatríði samkvæmt tilskipuninni og afleiddri löggjöf yrðu sett fram í reglugerð í ríkari mæli.

Félag heyrnarlausra hefur um árabíl kallað eftir því að alþjónustuhugtakið í löggjöf og reglugerðum um fjarskipti verði rýmkað til að tryggja samsvarandi aðgengi neytenda að fjarskiptapjónustu. Með úrskurði í máli nr. 1/2017 staðfesti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála þörfina á því. Umsögn félagsins á vinnslustigi málsins í samráðsgátt laut af þeim sökum að því að með frumvarpsdrögunum væri alþjónustuhugtakið þrengt enn frekar og það í ljósi ákalls um útvíkkun hugtaksins. Af lestri frumvarpsins, að loknu samráði, er ljóst að ekkert tillit var tekið til þeirra athugasemda sem félagið hafði komið á framfæri og er það miður. Í því ljósi telur Félag heyrnarlausra nauðsynlegt að senda Alþingi umsögn þar sem umræddar athugasemdir eru áréttáðar.

2. Forsagan

Félagsmenn Félags heyrnarlausra reiða sig á táknmál til samskipta í daglegu lífi og eru því einangraðir frá því mikilvæga öryggi og þeim þægindum sem síminn óneitanlega er hinum heyrandi borgara. Með aukinni tilkomu þjónustuvera hafa símasamskipti verið forsenda fyrir aðgengi að lögbundinni grunnþjónustu svo sem heilbrigðisþjónustu, menntastofnunum og fjármálafyrirtækjum. Stór hópur heyrnarlausra hefur afar takmarkaða þekkingu á íslensku - enda ekki þeirra móðurmál og skortur á aðgengi að góðri menntun á íslensku táknmáli. Fjölmargir eiga í verulegum erfiðleikum með að lesa íslensku, hvað þá að tjá sig í rituðu máli á íslensku. Hvers kyns rafræn samskipti, hvort heldur sem er í formi tölvupósta eða SMS-skilaboða koma því ekki að gagni.

Á árinu 2009 hófust tilraunir með myndsímatúlkun hjá Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra („SHH“). Myndsímatúlkun er fjartúlkun á samtali í gegnum samskiptaforrit, svo sem *Skype for business* eða *Kara Connect*, þar sem annar aðilinn talar íslensku

en hinn íslenskt táknmál. Myndsímatúlkunin fer þannig fram að heyrnarlaus hringir í táknmálistúlk í gegnum forritið og túlkurinn hringir síðan áfram í þann sem sá heyrnarlaus ætlar að ræða við. Táknmálistúlkurinn túlkar síðan samskiptin á milli hins heyrnarlaus og heyrandi. Af augljósum ástæðum var myndsímatúlkunin algjör bylting í samskiptum heyrnarlausra við heyrandi og tryggði aðgengi að óhindruðum samskiptum við opinbera aðila sem og einkaaðila. SHH er eina stofnun landsins sem starfar á grundvelli íslensks táknmáls og hefur veitt myndsímatúlkþjónustu.

Það er mat Félags heyrnarlausra að myndsímatúlkþjónusta, líkt og sú sem veitt er af hálfu SHH, sé eina raunhæfa úrræðið til að gera heyrnarlausum það kleift að eiga fjarskiptasamskipti við hið heyrandi samfélag – og öfugt. Fjármögnun, og þar með aðgengi að þjónustunni, hefur hins vegar frá upphafi verið takmarkað og ótryggt. Opnunartími myndsímatúlkþjónustunnar er takmarkaður og vegna umframeftirspurnar eftir þjónustunni er biðtími eftir myndsímatúlkun óásættanlegur, eða um 30-50 mínútur. Sé hins vegar horft sem dæmi til þess hvernig málum er háttað í Svíþjóð þá er biðtíminn þar einungis um þrjár mínútur.

Af þessum sökum sótti Félag heyrnarlausra um framlag vegna myndsímatúlkunar úr jöfnunarsjóði alþjónustu til Póst- og fjarskiptastofnunar („PFS“) árið 2016. Var umsókninni hafnað á þeim grundvelli að ekki væri skýrlega kveðið á um það í reglugerð nr. 1356/2007, um alþjónustu á sviði fjarskipta, að myndsímatúlkun félli undir reglur um alþjónustu. Var niðurstaða PFS sú að reglugerðarbreyting þyrfti því að koma til svo myndsímatúlkun yrði talin falla undir alþjónustu í skilningi reglugerðarinnar og fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Fyrrgreind ákvörðun PFS var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 1/2017 var ákvörðun PFS efnislega staðfest. Í kjölfarið fór félagið þess á leit við samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að hann kannaði mögulegar laga- og reglugerðarbreytingar þar sem myndsímatúlkun yrði felld undir alþjónustu. Í svarbréfi ráðuneytisins kom fram sú afstaða að það væri lögbundið hlutverk SHH að annast táknmálistúlkun, skv. 2. gr. laga nr. 129/1990, um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra. Orðrétt sagði í bréfinu: „*Með hliðsjón af því að Samskiptamiðstöðinni er með sérlögum falið framangreint hlutverk, þykja ekki efni til að útvíkka alþjónustuhugtakið, eins og það er nú skilgreint í fjarskiptalögum nr. 81/2003, og reglugerð um alþjónustu, nr. 1356/2007.*“ Var Félagi heyrnarlausra leiðbeint um að leita til mennta- og menningarmálaráðuneytisins teldi það SHH undirfjármagnaða.

Forstöðumaður SHH óskaði eftir áliti mennta- og menningarmálaráðuneytis á vísun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis um úrlausn myndsímatúlkunar til SHH. Í áliti ráðuneytisins kom fram það mat ráðuneytisins að það félli utan lögbundins hlutverks SHH að veita myndsímatúlkþjónustu – SHH væri ekki fjarskiptafyrirtæki. Vísaði ráðuneytið til þess að samkvæmt fjarskiptalögum, nr. 81/2003, og reglugerð um alþjónustu, nr. 1356/2007, hvíldi það á PFS að tryggja að öryrkjar eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir fengju notið fjarskiptaþjónustu til jafns við aðra notendur. Orðrétt sagði í álitinu: „*[E]r það mat ráðuneytisins að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja áframhaldandi þjónustu við heyrnarlausra eða heyrnarskerta í samstarfi við Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra.*“

Þrátt fyrir þetta mat mennta- og menningarmálaráðuneytisins liggur fyrir staðfest að PFS telur sér ekki fært að sinna þessari þjónustu þar sem ekki er skýrlega kveðið á um það í reglugerð nr. 1356/2007 eða gildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003. Félag heyrnarlausra

hafa því, ásamt SHH, fundað með starfsmönnum skrifstofu rafrænna samskipta hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í þeim tilgangi að þrýsta á um breytingar á lagaumhverfinu svo unnt sé að fella myndsímatúlkapjónustu undir alþjónustu á sviði fjarskipta.

3. Athugasemdir við frumvarp til nýrra fjarskiptalaga

Með frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga er lagt til að innleidd verði efnisákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018, um setningu evrópskra reglna um fjarskipti („tilskipunin“). Ákvæði 62. gr. frumvarpsins, um rétt til alþjónustu á viðráðanlegu verði, er efnislega byggt á ákvæði 85. gr. tilskipunarinnar sem ber heitið: „Provision of affordable universal services“. Í athugasemdum með 62. gr. frumvarpsins segir orðrétt: „Ákvæðið kemur í stað 19. gr. gildandi fjarskiptalaga, nr. 81/2003, þar sem vikið er að rétti notenda um land allt til alþjónustu.“

Félagið gerir athugasemdir við það að í hinu nýja alþjónustuákvæði í 62. gr. frumvarpsins sé búið að fella út þá skilgreiningu á alþjónustu sem finna má í 3. mgr. 19. gr. gildandi fjarskiptalaga sem gengur út frá því að til alþjónustu teljist m.a. „þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir.“

Bendir félagið á að í ákvæði 4. mgr. 85. gr. tilskipunarinnar, sem frumvarpinu er ætlað að innleiða, segir orðrétt:

4. Member States shall ensure, in light of national conditions, that support is provided, as appropriate, to consumers with disabilities, and that other specific measures are taken, where appropriate, with a view to ensuring that related terminal equipment, and specific equipment and specific services that enhance equivalent access, including where necessary total conversation services and relay services, are available and affordable.

Í tilskipuninni má síðan finna skýringar á hugtökunum „total conversation services“ og „relay services“:

(35) 'total conversation service' means a multimedia real time conversation service that provides bidirectional symmetric real time transfer of motion video, real time text and voice between users in two or more locations;

(227) Relay services refer to services which enable two-way communication between remote end-users of different modes of communication (for example text, sign, speech) by providing conversion between those modes of communication, normally by a human operator. Real time text is defined in accordance with Union law harmonising accessibility requirements for products and services and refers to form of text conversation in point to point situations or in multipoint conferencing where the text being entered is sent in such a way that the communication is perceived by the user as being continuous on a character-by-character basis.

Í tilskipuninni er því með ákvæði 4. mgr. 85. gr. lögð sú skylda á aðildarríki að viðeigandi stuðningur sé tryggður við neytendur sem búa við fötlun eða skerðingu. Aðildarríkjunum beri þannig að grípa til sérstakra ráðstafana og þjónustu, til dæmis myndsímatúlkapjónustu (e. relay services) í þeim tilgangi að tryggja samsvarandi aðgengi neytenda.

Í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga er hins vegar hvergi að finna ákvæði samsvarandi efnisákvæði 4. mgr. 85. gr. tilskipunarinnar. Þá hefur gildandi skilgreining, að til alþjónustu teljist meðal annars þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir, verið felld út. Er það vilji löggjafans að þrengja alþjónustuhugtakið enn frekar og

Það í ljósi ákalls um útvíkkun hugtaksins í þeim tilgangi að ná yfir myndsímatúlkapjónustu? Myndsímatúlkapjónusta er eina raunhæfa úrræðið til gera heyrnarlausum og heyrandi kleift að eiga fjarskiptasamskipti sín á milli. Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls, segir að íslenskt tákn málm sé jafnrétt hátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og óheimilt sé að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota. Að mati Félags heyrnarlausra eru þessi réttindi ekki tryggð í núgildandi löggjöf og reglugerðum um fjarskipti og hefur úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 1/2017 raunar staðfest það.

Með fyrirbyggjandi frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga er að mati félagsins horfið enn lengra frá því.

Virðingarfyllt,
f.h. Félags heyrnarlausra,



Karólína Finnbjörnsdóttir, lögmaður



GAGNAVEITA
REYKJAVÍKUR

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Gagnaveita Reykjavíkur
Bæjarhálsi 1
110 Reykjavík
Kt. 691206 3780
Sími: 516 7777

ljoslidarinn.is

Efni : Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti. Þingskjal 1354 — 775. mál.- 150. löggjafarþing

Gagnaveita Reykjavíkur (hér eftir 'GR') vísar til draga að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti (hér eftir "Kóðann") sem send voru til umsagnar þann 16. maí sl.

Meðfylgjandi er umsögn GR um frumvarpið, ásamt ábendingum um þætti sem GR telur að umhverfis- og samgöngunefnd ætti að skoða í umfjöllun sinni.

GR leggur áherslu á að vandað verði til verks við innleiðingu Kóðans og að mjög náið samráð verði haft við alla hagsmunaaðila.

Almennt um kóðann

Að mati GR er frumvarpið eitt mikilvægasta verkefni á sviði fjarskiptamála sem Alþingi hefur til meðferðar um árabíl og ljóst að það hvernig tekst til mun hafa mikil áhrif á það hvernig fjarskiptamarkaður þróast á Íslandi. Kóðinn felur í sér fjölda tækifæra til að gera enn betur, s.s. á sviði neytendaverndar.

Fjarskiptamarkaðurinn í dag einkennist af mikilli samkeppni á smásölustigi fjarskiptaþjónustu en að mati GR vantar mjög upp á að opnað sé fyrir frekari samkeppni á heildsölustigi á fjarskiptamörkuðum.

Forsenda þess að virk og öflug samkeppni þrífist á smásölustigi fjarskipta, það er þeir markaðir sem snúa beint að neytendum, fyrirtækjum og stofnunum, er að fjarskiptafyrirtæki á þeim markaði hafi valkosti þegar kemur að því að kaupa fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi og að þar þrífist öflugur og virkur samkeppnismarkaður.

Í dag einkennist heildsölumarkaður fjarskiptaþjónustu á Íslandi af algerrri yfirburðastöðu Mílu ehf. á heildsölumarkaði, dótturfélag sem er að fullu í eigu Símans hf., sem einnig er í markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði fjarskipta. Lóðrétt eignarhald þessara félaga og yfirburðastaða þeirra á heildsölu- og smásölumarkaði hafa leitt af sér yfirgripsmikil og erfið samkeppnisleg vandamál, sem meðal annars er fjallað ítarlega um í nýlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2020 og ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 10/2018 og 27/2019.



Eitt mikilvægasta markmið sem íslenski löggjafinn þarf að fylgja eftir er það meginmarkmið Kóðans að opna enn frekar á samkeppni á heildsölumarkaði og smásölumarkaði. Löggjöf sem styður við öflugan heildsölumarkað er öruggasta leiðin sem löggjafinn getur valið í því skyni að tryggja hagsmunum neytenda þegar kemur að útbreiðslu háhraðaneta, aðgangi notenda að fjarskiptaþjónustu, gæðum og hraða þjónustu og verðsamkeppni í fjarskiptaþjónustu sem tryggir notendum fjarskipti á viðráðanlegu verði.

Þessi meginmarkmið verður að hafa að leiðarljósi við meðferð frumvarpsins fyrir þinginu. Stefnumótun Evrópubandalagsins um þróun fjarskiptamarkaða innan EES svæðisins liggur skýr fyrir: að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum með því að lækka fjárfestingarkostnað í uppbyggingu framtíðar fjarskiptaneta aðildarlanda með heimildum til samnýtingar innviða, sameiginlegra fjárfestinga og annars samstarfs. Með framangreindu má fjölga sjálfstæðum og óháðum grunnetum á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu. Það er mat Evrópubandalagsins að það verði engin samkeppni til framtíðar á fjarskiptamörkuðum nema það sé samkeppni í grunnetum og þar með heildsölumörkuðum. Undir það sjónarmið tekur GR heils hugar.

GR á aðild að samtökum fjarskiptafyrirtækja í Evrópu, Wholesale Open Access Alliance, sem byggja rekstur sinn á hugmyndafræði um opið net á heildsölumarkaði, en í því felst að rekstraraðili á heildsölustigi selur fjarskiptafyrirtækjum sem vilja bjóða fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði aðgang að heildsöluneti sínu. Þetta er rekstrarfyrirkomulag GR sem rekur opið heildsölunet á heildsölumarkaði en starfar ekki á smásölumarkaði.

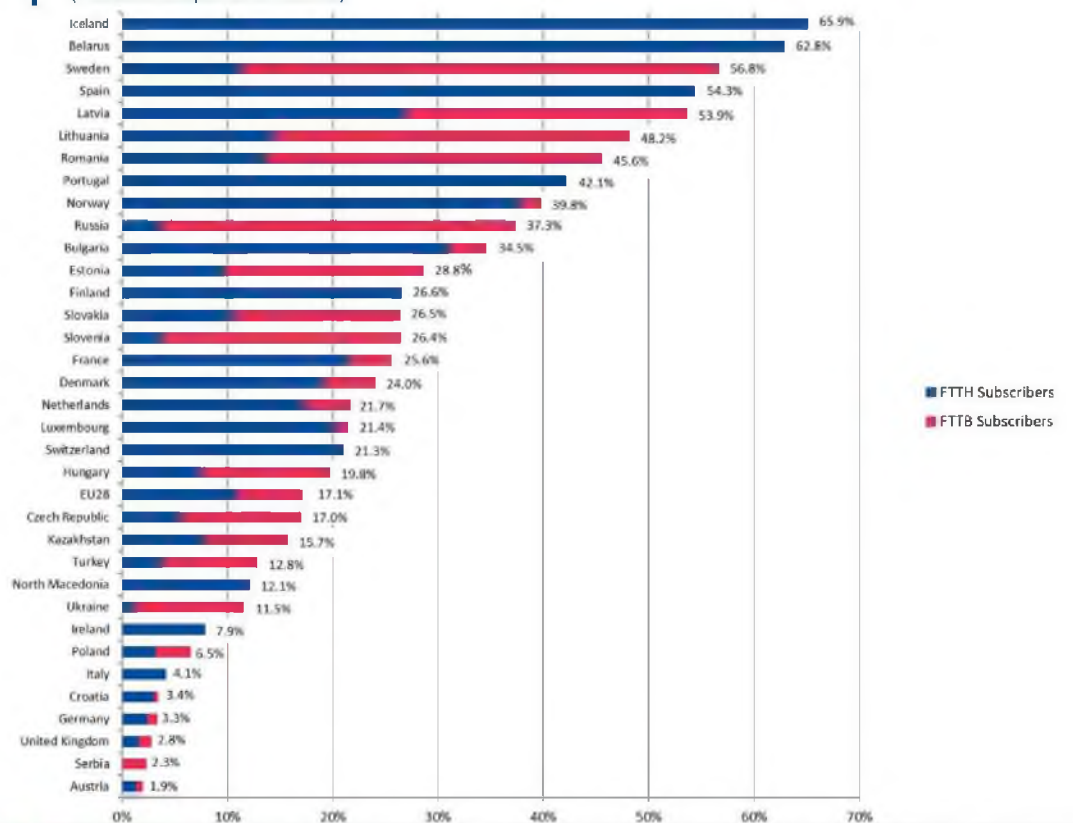
GR hefur fylgst náið með innleiðingu Kóðans allt frá því að fyrstu drög að nýjum lagaramma komu fram af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. GR hefur kynnt sér efni frumvarpsins ítarlega, en Kóðinn fjallar sérstaklega um fjarskiptafyrirtæki sem starfa samkvæmt því viðskiptamódeli sem fjarskiptafyrirtæki í framangreindum samtökum byggja rekstur sinn á.

Fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi stendur í dag tæknilega framar flestum Evrópuþjóðum. Ísland er í fyrsta sæti í Evrópu varðandi notkun á ljósleiðara til heimila skv. ný birtum gögnum frá ráðgjafafyrirtækinu IDATE. Verkefnið fram undan er að klára ljósleiðaravæðingu til heimila á öllu Íslandi á næstu 3-5 árum, og tryggja áframhaldandi forystu Íslands í ljósleiðaravæðingu.



European Ranking at September 2019

Penetration rates of European countries
(FTTH/B Subscriptions / Households)



IDATE Enlighten your digital future!

Source: IDATE for FTTH Council EUROPE

Mynd 1 : Staða ljósleiðaravæðingar í Evrópu skv. skýrslu IDATE sem unnin var fyrir FTTH Council Europe

Kóðinn sem frumvarpið byggir á er mikill að vexti. Sú breyting frá fyrir drögum, að setja meira af texta tilskipunar (ESB) 2018/1972 í ákvæðin sjálf er mjög til bóta.

Æskilegt hefði þó verið að með frumvarpsdrögum hefði verið lagt fram skýrt yfirlit sem sýndi með hvaða hætti einstaka greinar úr tilskipun Evrópusambandsins, ESB, samsvöruðu greinum í frumvarpsdrögum, jafnframt hvaða greinar úr tilskipun væri ekki verið að leggja til að yrðu innleiddar. Slík tafla var lögð fram af ráðuneytinu til umhverfis- og samgöngunefndar þegar verið var að innleiða NIS tilskipun ESB. Slíkt yfirlit myndi að mati GR einfalda til muna yfirferð frumvarpsdraga.

Eitt af meginmarkmiðum kóðans er að hvetja til fjárfestingar í ljósleiðarakerfum með því að lækka kostnað við að leggja slík net, án þess þó að draga úr hvötum markaðsaðila til að leggja slík net.



Jafnframt er það markmið kóðans:

- Auka samkeppni
- Samræming á leikreglum á innri markaði
- Aukin neytendavernd
- Stuðla að nýsköpun á fjarskiptamarkaði

PFS er ætlað mjög mikilvægt hlutverk í kóðanum við að meta aðstæður á markaði enda best til þess fallið út frá þekkingu á fjarskiptamarkaðnum. Sá varnagli er í kóðanum að eftirlitsstofnanir á svæði ESB geti gripið inn í til að tryggja samræmingu á innri markaðinum. Kóðinn innleiðir því tilteknar leikreglur sem þurfa að vera í samræmi á innri markaðnum og því þarf að varast að bæta við þær sértækum atriðum sem snúa að íslenska markaðnum.

Um sameiningu eftirlitsstofnana

GR tekur ekki undir athugasemdir annarra fjarskiptafélaga sem fram komu í umsögnum í samráðsgáttinni um að tvíanna skuli saman innleiðingu kóðans og fyrirkomulagi eftirlits á Íslandi með fjarskiptamarkaði. Í umsögnum var lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun yrði sameinuð Samkeppniseftirlitinu. Eins og fram kemur að framan er innleiðing kóðans flókið og umfangsmikið viðfangsefni og ætti að einbeita sér að þeirri innleiðingu. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er jafnframt umfangsmikil vinna fram undan við að uppfæra reglugerðir sem snúa að fjarskiptamarkaði þegar frumvarpið hefur verið samþykkt á Alþingi. GR er ekki kunnugt um að sú leið hafi verið farin í öðrum Evrópulöndum við innleiðingu Kóðans að sameina sérhæfðar eftirlitsstofnanir með fjarskiptum með samkeppnisyfirvöldum þeirra landa.

Aðskilnaður sérleyfisstarfsemi frá fjarskiptastarfsemi

Í frumvarpinu er lagt til að bætt sé við gildandi lagagrein ákvæði um skyldu fyrirtækja til að skila árlegri skýrslu til PFS. GR vill benda á í þessu sambandi að í gildi eru reglur PFS nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja. Þessar reglur fjalla meðal annars upplýsingaskyldur fyrirtækja sem njóta einka- eða sérréttinda. Framangreind breyting er því óþarfi og réttar væri að vísa í heimild til að setja reglugerð um upplýsingamiðlun til PFS.

GR leggur því til að 10. grein verði orðuð þannig, útfelling merkt með hornklofum [...] og færð í neðanmálgrein og viðbætur GR **gulmerktar**:

Fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtækjasamstæður sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu og njóta einka- eða sérréttinda á öðru sviði en fjarskiptum skulu halda fjarskiptastarfsemi sinni fjárhagslega aðskilinni frá annarri starfsemi eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða.[...]¹ Þess skal gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfisstarfsemi eða verndaðri starfsemi. Ákvæði þetta gildir án tillits til markaðsstyrks fyrirtækis. **Kveða skal nánar á um upplýsingaskyldu til Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt þessu ákvæði í reglugerð.**

¹ Tillaga að eftirfarandi texti verði felldur út úr núverandi tillögu að 10. gr. „Í því skyni skulu fyrirtækin skila árlegri skýrslu til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem gerð er grein fyrir öllum kostnaði og tekjum fyrirtækisins, grundvelli útreikninga og nákvæmri sundurliðun á einstökum liðum, þ.m.t. fastafjármunum og stjórnunarkostnaði.“



Innanhússlagnir

Eins og fram kemur í greinargerð með lagafrumvarpinu kom viðkomandi grein inn í núgildandi lög um fjarskipti með lögum nr. 125/2019, sem voru innleiðing á tilskipun (ESB) 2014/61 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum.

Greinin á uppruna sinn í lagaramma sem settur var í tengslum við einkavæðingu Landssíma Íslands, sem á þeim tíma var eina fjarskiptafyrirtæki landsins og eigandi allra fjarskiptalagna, þ.m.t. innanhússlagna í landinu. Það er skoðun GR að það fyrirkomulag sem greinin mælir fyrir um varðandi eignarhald og tilhögun innanhússfjarskiptalagna falli illa að núverandi starfsemi fyrirtækja á markaði.

Eru fjöldamörg deilu- og ágreiningsmál milli markaðsaðila vegna innanhússfjarskiptalagna, fyrir bæði Póst- og fjarskiptastofnun og fyrir úrskurðarnefnd um fjarskipta- og póstmál, til vitnis um það. Í nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar um póst- og fjarskiptamál nr. 6/2019 kemur skýrlega fram sú óvissa sem ríkir um skýringu og beitingu reglna um innanhússfjarskiptalagnir fyrir markaðsaðila en Póst- og fjarskiptastofnun hyggst í kjölfar úrskurðarins efna til samráðs um breytingar á reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.²

GR hefur um árabil gert athugasemdir við reglur um innanhússlagnir, þá bæði núverandi reglur sem settar voru í kjölfar samráðsferlis sem og forvera þeirra. Það er mat félagsins að núverandi reglur sem og forverar þeirra sinni ekki hlutverki sínu m.a. að því leitinu til að þær eru ekki tæknilega hlutlausar. Af þessum sökum hefur félagið ekki aðeins kvartað til Póst- og fjarskiptastofnunar, PFS, heldur einnig vísað ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Athygli vekur að í frumvarpi til laga sem lagt er fram á Alþingi er lögð fram breyting á gildandi ákvæði þar sem tekið er orðrétt inn tillaga einum markaðsaðila, Mílu ehf. sem ætlað er að hafa áhrif á óleyst deilumál markaðsaðila. Lagt er til að kveðið sé á í grein 25 að fjarskiptafélagi sé óheimilt að tengjast innanhússlögn sem ekki uppfylli lög og reglur. Rökstuðningurinn með breytingunni er vísun í einungis eina tiltekna ákvörðun PFS af mörgum. GR getur ekki séð að þessi tiltekna breyting, sem fram kemur í frumvarpinu, leysi þau vandamál sem markaðsaðilar hafa deilt um í fjölda ára. Það liggur í hlutarins eðli að aðilum ber að fara að lögum og reglum og því er það undarleg lagasetning að tilgreina það sérstaklega í einni grein frumvarpsins.

Það er mat félagsins að breyta þurfi reglum um innanhússlagnir af þeim sökum að reglurnar gangi gegn tilgangi sínum og sé til trafala fyrir áframhaldandi samkeppni á fjarskiptamarkaði. Ef horft er til mála sem send hafa verið af bæði GR og Mílu til Póst- og fjarskiptastofnunar þá sést bersýnilega að núverandi reglur um innanhússlagnir virðast ekki sinna því hlutverki sem þeim er ætlað og þarfnist því gagngerrar endurskoðunar. Í ljósi þessa þá sendi GR inn drög að nýjum reglum um innanhússlagnir í framangreindu samráðsferli sem ættu að tryggja aðgengi markaðsaðila, eru tæknilega hlutlausar og ættu ekki að fela í sér þann kostnaðarauka sem getur fylgt núverandi ástandi á fjarskiptamarkaði með núgildandi regluverki.

² <https://pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2020/05/06/Oskvrleiki-um-hvenaer-aukathradur-innanhussfjarskiptalagna-getur-talist-vera-onothaefur-Akvordun-PFS-felld-ur-gildi-ad-hluta/>



Gott er að hafa í huga að áður en GR tengir viðskiptavinum við Ljósleiðarann þá er í raun um einokunarstöðu á viðskiptum á svæðinu að ræða þar sem einn markaðsaðili er með um 100% tekjur vegna notenda á svæðinu.

Það er jafnframt mat GR að núgildandi reglur ganga gegn meginreglum um lagasamræmi og einsleitni innan EES-svæðisins og leiða til þess að aðstaða og skilyrði þess að veita fjarskiptaþjónustu á Íslandi feli í sér mismunun og aðrar og íþyngjandi kvaðir og skyldur en ganga megi út frá innan EES-svæðisins.

Núgildandi reglur færa jafnframt einum markaðsaðila verulegt samkeppnislegt forskot þar sem annar markaðsaðili ber kostnað af uppsetningu búnaðar og tenginga sem samkeppnisaðilinn notar, en gagnast þess sem stofnar til kostnaðarins ekki á nokkurn hátt.

GR telur því mikilvægt að nefndin skoði breytingu á 25. gr. eins og hún er lögð fram í frumvarpinu. Breytingin snýr að því að við endurskoðun reglna um innanhússfjarskiptalagnir verði tryggt samræmi við tilskipun (ESB) 2014/61, og jafnframt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem kveður á um að ekki megi raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara við setningu laga og reglna.

GR leggur til að 25. gr. verði orðuð þannig, útfelling merkt með hornklofum [...] og færð í neðanmálgrein og viðbætur GR **gulmerktar**:

Innanhússfjarskiptalagnir í byggingum, þ.m.t. aðgangspunktur í fjarskiptainntaki, eru á ábyrgð eiganda byggingar. Staðsetning aðgangspunkts og allar innanhússfjarskiptalagnir skulu vera í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í fjöleignarhúsum skal aðgangspunktur (húskassi) vera innsiglaður eða læstur og þannig gengið frá innanhússfjarskiptalögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að þeim. Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að aðgangspunkti viðkomandi byggingar til að tengja sig inn á innanhússfjarskiptalagnir byggingar og lagnir viðkomandi endanotanda, óháð því hvort innanhússfjarskiptalögnin sé tilbúin fyrir háhraðatengingu eða ekki. [...]³Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um frágang aðgangspunkta (húskassa) og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja, að teknu tilliti til skuldbindinga samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Öll fjarskiptafyrirtæki sem eru veitendur almennra fjarskiptaneta hafa rétt til að tengja net sitt að aðgangspunkti á eigin kostnað.

Vernd fjarskiptavirkja

Lagt er til í frumvarpinu að bótaábyrgð vegna skemmda á fjarskiptavirkjum gildi ekki um jarðstrengi sem lagðir eru á minna en 20cm dýpi innan marka fasteigna. Breytingin sem gerð var frá frumvarpsdrögum í samráðsgáttinni eru til bóta. Ósamræmi er þó á texta frumvarpsins og lýsingu í greinargerð. Í greinargerð kemur fram að bótaábyrgð falli niður ef jarðstrengur hefur verið lagður **óvarinn** á minna en 20cm dýpi, þ.e.a.s. ef fjarskiptafyrirtæki hefur ekki varið jarðstrenginn sem

³ Fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að tengjast við innanhússlagnir sem ekki eru í samræmi við lög og reglur um innanhússfjarskiptalagnir.



dæmi með því að leggja hann í röri. Orðið óvarinn virðist hafa fallið út við breytingu á greininni frá frumvarpsdrögum í samráðsgáttinni.

Einnig þarf að taka tillit til þess að þó að strengir hafi verið lagðir á meira dýpi en 20cm kunna aðstæður að hafa breyst vegna breytinga á yfirborði jarðar.

GR leggur til að 86. gr. verði orðuð þannig, viðbætur GR **gulmerktar**:

Ef jarðrask eða aðrar framkvæmdir hafa leitt til skemmda á fjarskiptavirkjum eða truflana á rekstri þeirra skal sá sem þeim hefur valdið þegar í stað tilkynna það til eiganda fjarskiptavirkisins. Er tjónvaldi jafnframt skylt að bæta allt tjón sem af skemmdunum leiðir, bæði beint og óbeint, þar á meðal viðskiptatap, nema hann sýni fram á að ekki hafi verið komist hjá tjóni þó að fyllstu aðgæslu hafi verið gætt. Bótaábyrgð skv. 2. málslíð gildir ekki um jarðstrengi sem **lagðir hafa verið** á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna, **og eru óvarðir**.

Virðingarfyllt,

f.h. Gagnaveitu Reykjavíkur

Jóhann Sveinn Sigurleifsson



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. júní 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál á 150. löggjafarþingi

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjarskipti. Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á gildandi lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Telur lögreglustjóri rétt að gera eftirfarandi athugasemdir um þau atriði frumvarpsins er varða störf lögreglu við meðferð mála almennt og um refsiaðkvæði vegna brota á lögnum auk ákvæða um málsmeðferð þar að lútandi.

Um 5. mgr. 29. gr. Takmörkun fjarskipta vegna truflana eða sérstakra aðgerða.

Í 5. mgr. 29. gr. frumvarpsins kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir iðulega PFS) geti veitt heimild fyrir truflun þráðlausra fjarskipta innan sérstaklega afmarkaðs svæðis vegna framkvæmdar á öryggis- og refsigæslu að fenginni beiðni frá Fangelsismálastofnun. Ákvæðið er samhljóða 5. mgr. 64. gildandi laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. 9. gr. laga nr. 34/2011. Í athugasemdum við síðastnefnt ákvæði kom fram slík heimild yrði ekki veitt nema það þjónaði lögmætum markmiðum um framkvæmd öryggis- og refsigæslu og á afmörkuðu svæði á forræði fangelsismálayfirvalda. Í ljósi þess að með slíkri aðgerð væri verið að skerða nýtingarmöguleika tíðnirétthafa á umræddum stöðum þætti rétt að leitað yrði þeirra álits áður en heimild til truflunar yrði veitt og e.a. kæmi til úrskurðar PFS um hvort fallist yrði á slíka beiðni. Að mati lögreglustjóra getur verið nauðsynlegt fyrir lögreglu að hafa heimild til að óska eftir truflun fjarskipta á ákveðnum svæðum, t.a.m. í tilteknum lögregluaðgerðum þar sem almannahætta er til staðar. Lagt er til að orðalagi ákvæðisins verði breytt þannig að lögregla geti einnig óskað eftir slíkri heimild að áþekktum skilyrðum uppfylltum.

Um 88. gr. Skilyrði fyrir vinnslu fjarskipta og notkun búnaðar

Í 1. mgr. 88. gr. kemur fram að vinnsla fjarskipta sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum. Í 2. mgr. 88. gr. kemur fram að notkun búnaðar sem þar er tilgreindur sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda. Lagt er til að skilyrði beggja ákvæða hvoru tveggja, sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum.

Um 4. mgr. 92. gr. Flýttivarðveisla gagna í þágu rannsóknar sakamáls

Í 4. mgr. 92. gr. frumvarpsins er að fjallað um skyldu *fjarskiptafyrirtækja* til að varðveita *tölvugögn*, þar með talið gögn um tölvusamskipti, samkvæmt fyrirmælum lögreglu. Kemur fram að fyrirmæli lögreglu geti eingöngu tekið til gagna sem þegar eru fyrir hendi. Þá kemur fram að í fyrirmælunum eigi að koma fram hvaða gögn eigi að varðveita og hve lengi en sá tími megi þó ekki vera lengri en 90 dagar. Ákvæðið er samhljóða 12. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. lög nr. 74/2006 um breyting á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti. Síðastnefnd lagabreyting leit dagsins ljós í kjölfar vegna skuldbindinga íslenska ríkisins í samningi Evrópuráðsins um tölvubrot, frá 23. nóvember 2001.

Tímamörk á gagnavörslu

Í framkvæmd hefur lögregla sent beiðni til þess aðila sem hefur gögn undir höndum um varðveislu þeirra, til að tryggja rannsóknarhagsmuni á meðan unnið er að því að afla dómsúrskurðar um húsleit og haldlagningu. Lögreglustjóri telur að huga þurfi að breyttu umhverfi skipulagðrar glæpastarfsemi og aukningu netbrota samhliða. Kann rannsókn að taka til slíkrar brotastarfsemi sem enn er í gangi. Getur reynst nauðsynlegt fyrir lögreglu að beiðast varðveislu á gögnum sem verða til á meðan beiðni er dómsúrskurðar og jafnvel eftir það tímamark. Er á það bent að öll þau gögn sem fyrirmæli lögreglu taka til, hvar sem þau eru vörsluð, yrðu aldrei afhent án dómsúrskurðar. Að óbreyttu gæti lögregla þurft að beiðast varðveislu á gögnum endurtekið, á meðan beiðni væri dómsúrskurðar. Yrði það háð ákvörðun dómstóla um hvort fallist yrði á þau tímamörk sem krafa lögreglu tæki til.

Vörsluáðilar gagna

Í núgildandi lögum er hugtakið *fjarskiptafyrirtæki* skilgreint sem einstaklingur eða lögaðili sem hefur tilkynnt PFS um fyrirhugaðan rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets, sbr. 13. tl. 3. gr. gildandi laga. Í frumvarpinu er hugtakið skilgreint sem lögaðili sem býður fram eða sem hefur heimild til að bjóða fram almennt fjarskiptanet eða tengda aðstöðu, sbr. 10. tl. 5. gr. þess. Lögreglustjóri telur að taka verði mið af tækni framförum og breyttu rekstrarumhverfi sem hefur í för með sér að fleiri aðilar en *fjarskiptafyrirtæki* geta annast vörslur tölvugagna. Má hér nefna *þjónustuveitendur* sem hafa rekstur hýsingarþjónustu á hendi samkvæmt ákvæðum laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002, sbr. lög nr. 54/2019. Lögreglustjóri telur nauðsynlegt að orðalagi 4. mgr. 92. gr. verði breytt á þann hátt að varðveisluskylða verði ekki einskorðuð við *fjarskiptafyrirtæki* heldur geti jafnframt tekið til annarra aðila sem hafa tölvugögn í fórum sínum, til dæmis *vörsluáðila* og/eða *þjónustuveitanda*. Mætti ætla að breyting í þá átt yrði í samræmi við fyrrnefndan samning um tölvubrot. Þar er hugtakið tölvugögn skýrt rúmt og gert ráð fyrir að flýttivarðveisla eigi við um *persónur* sem hafa slík gögn í vörslum sínum, þ.e. ekki einskorðað við fjarskiptafyrirtæki.

Um 102. og 103. gr. Almenn atriði og skýrleiki refsheimilda

Í 102. gr. er kveðið á um heimild PFS til að leggja stjórnvaldssektir á *fjarskiptafyrirtæki*, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn tilgreindum ákvæðum laganna og reglum settum á grundvelli þeirra. Er að finna upptalningu í samtals 19 staflidum um þá háttsemi sem heimild stendur til að beita stjórnvaldssektum. Í 103. gr. er kveðið nánar á um að tiltekin háttsemi, sem fram kemur í 102. gr. laganna varði *sektum* eða *fangelsi* eftir því hvort brot sé framið af ásetningi eða gáleysi. Lögreglustjóri þörf á að endurskoða uppbyggingu og samspil þessara ákvæða. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að telja megi fjarskiptalög of sérhæfð til þess að það sé raunhæfur kostur að beiting viðurlaga sæti *eingöngu* ákærumeðferð og úrlausn dómstóla. Lögreglustjóri tekur undir það að nokkru leyti. Þó þurfi í fyrsta lagi að skýra nánar hvaða háttsemi er refsiverð, hvort sem er með refsingu að ákvörðun dómstóla eða refsikenndum viðurlögum að ákvörðun PFS. Í öðru lagi þurfi að taka skýrt fram hvaða háttsemi, samkvæmt 1. mgr. 103. gr, sbr. 1. mgr. 102. gr., sætir *eingöngu* stjórnsýslumeðferð hjá PFS og eftir atvikum tilteknum stjórnsýsluviðurlögum og hvaða háttsemi kann að sæta meðferð hjá lögreglu. Vísast að öðru leyti til athugasemda við 104. gr. frumvarpsins.

Hvað varðar skýrleika refsheimilda frumvarpsins telur lögreglustjóri að taka þurfi fram í 1. mgr. 103. gr. með mun nákvæmari hætti hvaða háttsemi teljist refsiverð í stað þess að vísa í áður nefnda staflidi 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins. Að sama skapi sé þörf á að brotum sé stillt upp í lagatexta eftir alvarleika, þ.m.t. að nánar sé skilgreint hvaða brot gegn lögunum varði sektum eða fangelsi. Má í því samhengi telja þann greinarmun sem gerður er á því í 1. mgr. 103. gr., um hvort brot séu framin af ásetningi eða gáleysi, nokkuð óskýran. Standi vilji til þess að brot sem framin eru af gáleysi varði einungis sektum væri skilvirkara að kveða á um það með skýrum hætti, t.d. með því að bæta við málsgrein þess efnis. Þá þyrfti að taka inn í myndina ákvæði 2. mgr. 103. gr. sem í reynd er refsihækkunarheimild fyrir ákveðna háttsemi með því að vísa í m-lið 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins, sem er svohljóðandi: „*m. friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd og aðstoð við rannsókn sakamála skv. XIII. kafla.*“ Brot af þessu tagi varða fangelsi allt að þremur árum, séu þau framin í ávinningsskyni. Lögreglustjóri er sammála því að hagsmunir þeir sem ákvæðinu er ætlað að vernda kunni að teljast mikilvægir og að heimild til refsihækkunar eigi að vera til staðar í lögunum. Þó er lagt til að gildissvið ákvæðisins verði útvíkkað þannig að þar sé almenn heimild til refsihækkunar vegna allra brota á lögunum sem varða fangelsisrefsingu.

Um 4. mgr. 103. gr. Heimild til upptöku fjarskiptabúnaðar

Í 4. mgr. 103. gr. frumvarpsdraga kemur fram að gera megi upptækan *fjarskiptabúnað* sem starfræktur hefur verið í heimildarleysi, sbr. 69. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ekki er fjallað nánar um málsmeðferð vegna kröfu um upptöku eigi að vera háttáð né heldur hvort munur hafi verið haldlagður við meðferð máls, t.d. hjá lögreglu og að krafa um upptöku sé forræði ákærvalds. Lagt er til að þetta ákvæði verði skýrt nánar, t.d. með því að fram komi að ákvæðið eigi við um þau mál sem vísað hefur verið til lögreglu eða ákærvalds af PFS, sbr. 1. mgr. 104. gr. frumvarpsins.

Um 5. mgr. 103. gr. Úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar

Í 5. mgr. 103. gr. er fjallað um heimild PFS, í samræmi við 100. gr., til að fella niður skráningu fyrirtækisins, afturkalla réttindi eða bæta við skilyrðum í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki fer ekki að ákvæðum laga, skilyrðum almennrar heimildar, skilyrðum sérstakra réttinda eða einstökum ákvörðunum PFS. Í 100. gr. er fjallað um málsmeðferð í þeim tilvikum sem ekki er farið að skilmálum, skilyrðum og ákvörðunum stofnunarinnar. Í 2., 3. og 4. mgr. 100. gr. er fjallað um ýmsar heimildir PFS til að grípa til viðeigandi ráðstafana ef þurfa þykir. Lagt er til að ákvæði 5. mgr. 103. gr. frumvarpsins verði fundinn annar staður, t.d. í fyrrnefndri 100. gr.

Um truflun á rekstri neyðarsímkerfa

Í 2. mgr. 54. gr. nógildandi laga kemur fram að notendum sé óheimilt að valda truflunum eða ónæði í tal- eða farsímanetum. Lögregla hefur haft til meðferðar mál þar sem einstaklingar þykja hafa valdið verulegum truflunum á neyðarþjónustu með hundruðum símtala til Neyðarlínu, án þess þó að verið sé að óska neyðaraðstoðar. Kann slíkt að skapa hættu á að aðrir borgarar, sem raunverulega þurfa neyðaraðstoð að halda, ná ekki sambandi við neyðarþjónustu. Háttsemi af þessu tagi kann í ákveðnum tilvikum að varða við ákvæði 120. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þar er lögð er refsing við því að gabba lögreglumenn, brunalið, björgunarlið eða annað hjálparlið, með því að kalla eftir hjálp að ástæðulausu annars vegar eða með misnotkun brunaboða eða annarra hættumerkja hins vegar. Lögreglustjóri telur allt að einu þörf á sambærilegu ákvæði og nú er í 2. mgr. 54. gr., þar sem skýrt væri kveðið á um að truflun eða ónæði í neyðarsímkerfum yrði gerð refsiverð.

Um 104. gr. Málsmeðferð vegna mála sem send eru lögreglu til meðferðar

Í 104. gr. er fjallað um málsmeðferð vegna mála sem send eru til lögreglu með kæru eða vísun. Í ákvæðinu er að finna viðamikla breytingu á nógildandi fyrirkomulagi, þ.e. að mál geti ekki farið til meðferðar innan refsivörslukerfisins án undangenginnar skoðunar PFS. Er stofnuninni falið það hlutverk að meta hvort slík skilyrði séu uppfyllt. Um röksemdir að baki þessu fyrirkomulagi segir í kafla 3.6. í almennum athugasemdum frumvarpsins m.a. að nógildandi fyrirkomulag uppfylli ekki kröfur tilskipunar (ESB) 2018/1972. Samkvæmt 29. gr. hennar beri aðildarríkjum skylda til að setja reglur um viðurlög og skuli eftirlitsstjórnvald hafa vald til að beita viðurlögum.

Um 1. mgr. 104. gr. Kæra til lögreglu

Í 1. mgr. 104. gr. kemur fram að brot gegn lögnum og reglum settum á grundvelli þeirra sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Póst- og fjarskiptastofnunar eða brotaþola. Að mati lögreglustjóra verður ákvæðið vart skilið öðruvísi en að brotaþoli geti, eins og PFS, tekið ákvörðun um kæru til lögreglu vegna allra brota og óháð afstöðu stofnunarinnar. Lögreglustjóri telur þetta geta valdið misskilningi í framkvæmd. Þá kunnir fyrirkomulagið, að lögregla geti ekki aðhafst án kæru, að geta leitt til réttarspjalla. Ekki verður séð hvernig breyting sem þessi kemur heim og saman við áherslur nútímans um aukna refsí- og réttarvernd og skilvirkni í refsivörslu. Eins og áður er rakið í athugasemdum um 92. gr. frumvarpsins er aukning brota sem framin eru með eða í gegnum tölvubúnað staðreynd. Í einu og sama málinu getur lögregla haft margþætt brot til rannsóknar. Ef hluti rannsóknar

beindist að broti á fjarskiptalögum myndi sú breyting sem lögð er til leiða til verulegra réttarspjalla. Að óbreyttu gæti lögregla ekki hafið rannsókn máli eða hluta máls án undangenginnar málsmeðferðar PFS ellegar kæru stofnunarinnar og brotaþola. Lögreglustjóri mælir því eindregið gegn því að þessi leið verði farin.

Um 2. mgr. 104. gr. Skylda til að vísa málum til lögreglu

Í 2. mgr. 104. gr. kemur í fyrsta lagi fram að PFS sé skylt að vísa málum til lögreglu ef þau teljast meiriháttar, þ.e. „ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavæðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins.“ Í öðru lagi kemur fram að PFS geti á hvaða stigi rannsóknar vísað máli vegna brota á lögunum til rannsóknar hjá lögreglu og að samræmis skuli gætt. Lögreglustjóri telur ekki nægilega skýrt hvort síðastnefnt eigi við um öll mál sem teljast meiriháttar eða hreinlega öll brot á ákvæðum laganna. Þetta þyrfti að skýra nánar í ákvæðinu. Með vísan til fyrri athugasemda um 1. mgr. 104. gr. er lagt til að bætt verði við nýrri málsgrein þar sem fram kæmi að lögregla geti tekið mál til rannsóknar jafnvel þótt ekki liggi fyrir vísun ellegar kæra frá PFS, brotaþola eða öðrum.

Um vísun máls frá lögreglu til Póst- og fjarskiptastofnunar

Lögreglustjóri telur að bæta megi við ákvæði í 104. gr. er varðar sjálfstæða heimild lögreglu og ákærvalds til að vísa máli sem varðar ætlað brot á lögunum til PFS með því að láta í té upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið hjá lögreglu. Þá varðandi þau brot sem ekki hafa áður verið til meðferðar hjá PFS auk heimildar til að taka þátt í aðgerðum er varða brot á lögunum. Til samanburðar má vísa til ákvæðis 6. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Um 105. gr. Réttur manna til að fella ekki á sig sök

Í 105. gr. frumvarpsins kemur fram að einstaklingur hafi rétt til að fella ekki á sig sök með því að neita að svara spurningum eða afhenda gögn nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Í athugasemdum um 105. gr. kemur fram að lagt sé til að kveðið verði á um þennan rétt manna með vísan til meginreglna refsiréttar þar um og að það þarfnist ekki nánari skýringa. Lögreglustjóri bendir á að ákvæðið eins og það er nú er nokkuð torskilið. Ákvæðið sjálft gerir ráð fyrir því að í ákveðnum tilvikum sé hægt að útiloka að rétturinn eigi við, þ.e. þegar unnt er að slá því föstu að það hafi þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að enginn vafi sé um að einstaklingi sé óskylt að svara spurningum eða afhenda gögn í samræmi við lög um meðferð sakamála, sbr. fjölmörg ákvæði sérrefsilaga þar um.



Guðmundur P. Steinþórsson
aðstoðarsaksóknari



Reykjavík, 5. júní 2020

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Efni: Frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til frumvarps til nýrra laga um fjarskipti.

Almennt.

Míla telur jákvætt að unnið sé að því að innleiða tilskipun (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 (hér eftir kóðinn) með það fyrir augum að hið nýja regluverk taki gildi innan þeirra marka sem sett eru í kóðanum en of mikill flýttir getur þó komið niður á gæðum löggjafarinnar. Míla telur að rétt innleiddur sé löggjöf á grundvelli Kóðans til bóta en þá er mikilvægt að vandað sé til lagasetningar. Eins og bent hefur verið á í athugasemdum sem send voru samgönguráðuneytinu við drög að frumvarpinu hefur kóðinn ekki ennþá verið formlega innleiddur í EES rétt en í greinargerð með frumvarpinu er þó talið að vinna við innleiðingu í EES rétt sé komin eitthvað á veg. Míla bendir á að kóðinn er mjög viðamikil gerð sem mikilvægt er að verði innleidd með þeim hætti að hún nái markmiði sínu og að löggjafinn taki jafnframt tillit til aðstæðna á Íslandi að því marki sem heimilt er. Þá er afar mikilvægt að lögin endurspegli þau fyrirmæli og reglur um vandaða málsmeðferð, einföldun og afléttingu kvaða og almennt um meðalhóf varðandi kvaðir sem rík áhersla er lögð á í kóðanum. Með tilliti til þess hversu viðamikil gerð kóðinn er telur Míla að skýra þurfi betur þau nýmæli sem felast í hinni nýju löggjöf, þau ákvæði sem taka breytingum og jafnframt greina skilmerkilega frá því sem mögulega hefur verið sleppt að innleiða. Í því ljósi vill Míla gera athugasemdir við þann umsagnarfrést sem veittur var. Telur Míla að það hefði verið til bóta fyrir hagsmunaaðila og um leið gæði hinnar fyrirhuguðu lagasetningar að gefa meira ráðrúm til skoðunar. Í frumvarpinu er nokkuð um hugtök og skilgreiningar sem eru óljós og þá er það ókostur að undirliggjandi gerð hefur ekki verið þýdd á íslensku, þ.a. það getur leitt til þess að misræmi sé milli laganna og gerðarinnar hvað þýðingu á orðalagi og þar með skilgreiningu á mikilvægum hugtökum varðar.



Þá bendir Míla á að lögin í þessari mynd munu auka enn reglubyrði á fjarskiptafyrirtæki á sama tíma og tekjur á fjarskiptamarkaði fara minnkandi. Þá má benda á að Ísland stendur mjög vel í samanburði við önnur lönd hvað varðar útbreiðslu og aðgengi að háhraðafjarskiptanetum og verð fyrir aðgang er jafnframt hagstætt í samanburði við önnur lönd. Það eru hins vegar brotalamir varðandi öryggi fjarskipta og útbreiðslu einkum á tilteknum svæðum og við tiltekna aðstæður og brýnt að á því sé tekið í löggjöf eins og unnt er eins og nánar verður fjallað um hér síðar.

Þá er áhyggjuefni að ákvæði um stjórnvaldssektir eru umfram meðalhóf, lítt rökstudd miðað við íþyngjandi eðli þeirra og í litlu samræmi við þau skilyrði sem sett eru í kóðanum um álagningu og beitingu sekta og þvingunarúrræða.

Míla telur jafnframt mikilvægt að lög og reglur um jafnræði fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að innanhússlögnum séu skýr ótvíræð og raski í það minnsta ekki núverandi réttarástandi en um leið þarf að áréttta ábyrgð fjarskiptafyrirtækis á eigin tengingu þegar að innanhússlagnir eru í ólögsmætu ástandi. Það er því til bóta að sett hafi verið í lögin ákvæði um að fjarskiptafyrirtæki sé óheimilt að tengjast ólögsmætum innanhússfjarskiptalögnum.

Míla leggur ríka áherslu á að álagning kvaða á fyrirtæki sem telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk er mjög íþyngjandi. Eitt af meginatriðum í kóðanum er að draga úr og einfalda kvaðir sem leggja megi á fyrirtæki með áherslu á að fyllsta meðalhófs sé gætt. Míla telur að hin nýja fjarskiptalöggjöf hvað varðar breytingar á ákvæðum um framkvæmd markaðsgreininga og álagningu kvaða séu almennt til bóta og ef rétt framfylgt eigi að stuðla að því að ekki séu lagðar óþarfa kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem talið er hafa umtalsverða markaðshlutdeild. Þá eru ákvæði um skilgreiningu markaða ítarlegri og gera ráð fyrir meiri rökstuðningi fyrir því að fyrirtæki sé útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild. Hins vegar hefur Míla áhyggjur af tímalengd milli markaðsgreininga og telur að 5 ár sé allt of langur tími en þó eru ákvæði um að fella megi niður kvaðir án þess að viðamikil markaðsgreining fari fram til bóta ef þeim er í raun beitt af eftirlitsaðilum.

Míla leggur og mikla áherslu á að ákvæði verði í lögum um opinn heildsöluaðgang að netum sem notið hafa ríkisstuðnings og að hugtakið „opinn heildsöluaðgangur“ sé skilgreint í lögnum eins og nánar er fjallað um hér á eftir.



Að lokum er rétt að taka fram að umsögn Mílu tekur mið af starfsemi félagsins og markast umsögnin við einstök ákvæði af því

Öryggi almennings, mikilvægir innviðir og hlutverk fjarskipta

Í frumvarpinu er á ýmsum stöðum fjallað um mikilvæga innviði en að mati Mílu er ekki nægilega skýrt hvað teljist mikilvægir fjarskiptainnviðir og að lágmarki þurfi að gera ráð fyrir að heimild sé til að skilgreina þjóðhagslega mikilvæga fjarskiptainnviði. Það er nokkur munur á fjarskiptainnviðum og mörgum öðrum mikilvægum innviðum. Hita- og vatnsveitur eru staðbundnar og rafmagn er framleitt víða um land og dreift um nálæg byggðarlög. Almennt má segja að stofninn að fjarskiptaþjónustu sé að stærstum hluta framleiddur á höfuðborgarsvæðinu og dreift þaðan um allt land. Að þessu leyti er fjarskiptakerfið viðkvæmara og heildstæðara en margir aðrir landsmikilvægir innviðir. Því eru hringtengingar (tvítengingar) gríðarlega mikilvægar í stofnkerfum fjarskipta þ.a. þegar einn hlekkur í keðjunni rofnar þarf að vera hægt að komast aðra leið. Annars mætti líkja kerfinu við gamla jólaseríu sem þolir ekki að ein pera bili. Þetta er gott að hafa í huga þegar farið er yfir flókna flóru fjarskiptainnviða á Íslandi og hvernig tryggja megi öryggi fjarskipta.

Staðið hefur til um langt skeið að skilgreina mikilvæga fjarskiptainnviði. Helst hefur þá verið lögð áhersla á öryggi fjarskipta eins og sjá má m.a. sjá í tólf ára fjarskiptaáætlun 2011-2022. Frá árinu 2011 má segja að allt samfélagið sé orðið mun háðara fjarskiptum í öllum daglegum athöfnum, hvort sem sækja á upplýsingar eða kaupa vöru og þjónustu.

Óveðrið í desember síðastliðnum leiddi í ljós að töluvert bil er á milli væntinga notenda fjarskiptaþjónustu og framkvæmdar. Í óveðrinu voru fjarskiptafélögin almennt ánægð með hvernig fjarskiptakerfin stóðu sig í erfiðum aðstæðum sem óveður og langtíma rafmagnsleysi skapaði. Lítið kom upp af bilunum og í heild virkuðu kerfin eins og eigendur þeirra ætluðust til. Upplifun og væntingar notenda voru hins vegar allt aðrar. Í þeirra huga virkuðu fjarskiptakerfin ekki. Á árum áður var gamla talsímakerfið sem rekið var af Landsíma Íslands öryggistæki almennings. Í rafmagnsleysi var hægt að hringja og rekstraraðilinn miðaði við rofþol upp á 24 klst. Þannig höfðu notendur skilgreinda þjónustu tiltæka í ákveðinn tíma til að tryggja öryggi. Ekki hefur verið skilgreint hvað tekur við. *Ný fjarskiptalöggjöf þarf að leggja hér línur, hvað þarf að verja og hvernig og hvaða þjónusta á að standa almennum notendum til boða í neyðartilvikum.*



Samkeppni í fjarskiptainnviðum hefur verið eitt af áherslumálum stjórnvalda í fjarskiptum og hluti af samevrópskri löggjöf eins og fram kemur í greinargerð. Í dag eru fjölmargir aðilar sem eiga og reka landsmikilvæga fjarskiptainnviði sem snerta öryggi fjarskipta. Afleiðingin er sú að þær aðstæður hafa skapast með með dreifðum og ósamstæðum netum að öryggi er skert. Um leið og flækjustig, bandvíddarpörf og öryggiskröfur hafa aukist hafa tekjur á fjarskiptamarkaði lækkað miðað við fast verðlag. Staðan er því sú að litlar einingar eru að reka sjálfstætt flóknari og dreifðari kerfi fyrir svipaðan heildarkostnað. Víða er samskonar búnaður fleiri aðila hlið við hlið þar sem lítil eða engin forsenda er fyrir samkeppni. Hver aðili þarf að setja upp sinn búnað með lágmarks tilkostnaði og kostnaðaraðhald þarf að vera strangt. Mörg kerfin eru hver öðru háð en enginn hefur heildaryfirsýn yfir virkni, getu eða öryggi. Þekking á kerfum annarra aðila er víða takmörkuð. Bilun hjá einum getur hins vegar haft mikil áhrif á önnur kerfi og kerfið í heild. Rétt er að taka fram að bæði almenn fjarskipti og öryggisfjarskipti hvíla á sama undirlaginu og eru því í raun hluti af sama viðkvæma kerfinu. Þannig mun bilun eða útfall í undirlaginu hafa áhrif á alla fjarskiptabjónustu sem hvílir ofan á. Að tryggja öryggi í því ástandi sem búið er að skapa verður mjög erfitt og flókið. *Ný fjarskiptalöggjöf þarf að ná utan um hvernig tryggja á öryggi fjarskipta í þessari umgjörð og hvaða þjónusta á að vera í boði. Eins og staðan er í dag ber enginn ábyrgð, hvorki á stöðunni né hvaða þjónusta er í boði í neyðartilvikum.*

Um mikilvægi gagnkvæms aðgangs að svörtum ljósleiðara:

Hluti af áherslu á samkeppni í innviðum hér á landi er takmörkun á aðgangi að svörtum ljósleiðara. Samkeppni í innviðum hefur leitt af sér gríðarlegar tvíjárfestingar í ljósleiðarastrengjum á svæðum þar sem von er á arðsemi. Annarsstaðar hefur lítið verið fjárfest nema með aðkomu opinbers fjármagns. Niðurstaðan er offjárfesting þar sem hennar er ekki þörf, lítil fjárfesting þar sem þörf er á og lágmarkun kostnaðar (vegna tvöföldunar rekstrarkostnaðar) sem dregur úr öryggi. Því hefur ítrekað verið haldið fram að tvöföldu heimtaugakerfi fylgi meira öryggi. Almenn heimilisþörf hefur engin not fyrir tvítengingar og farnetstenging er skynsamlegasta varaleiðin. Tveir ljósleiðarar inn á heimili skapa ekki öryggi því aðeins annar er tengdur og viðgerð á bilun tekur ekki lengri tíma en að koma á nýrri tengingu hjá öðrum aðila. Þar sem öryggi er raunverulega þörf verður að tengja tvær aðskildar leiðir á viðkomandi stað. Tvítenging er jafnan unnin af sama aðilanum enda skiptir fjöldi birgja hér engu heldur aðeins að leiðirnar séu raunverulega tvær og aðskildar.

Míla hefur ítrekað bent á að takmörkun á aðgangi á svörtum ljósleiðara er slæm fyrir hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða á Íslandi og öryggi fjarskipta almennt og telur mikilvægt að þeir



sem um það fjalla geri sér grein fyrir því. Vilji löggjafinn reyna að beina fjárfestingum þangað sem þeirra er þörf frekar en þar sem arðsemi er væntanleg þarf áherslubreytingu þannig að markaðsaðilar hafi aðgang að nauðsynlegum innviðum til uppbyggingar fjölbreyttrar þjónustu. Áherslan í samkeppni ætti að vera í búnaði og tækni en minni í óvirkum innviðum sem svartur ljósleiðari er.

Í Bretlandi hefur verið farin sú leið að þar sem að samnýting á rörum á grundvelli gagnkvæms aðgangs sem mælt er fyrir um í tilskipun Evrópusambandsins 2014/61/EU (innviðatilskipunin) er ekki möguleg til dæmis þar sem ólíklegt er að hægt sé að nýta fyrirliggjandi rör til samnýtingar fyrir ljósleiðarastrengi eða ekki er grundvöllur til að leggja fleiri en eitt ljósleiðarakerfi þá er mælt með að aðilar semji um aðgang að svörtum ljósleiðara á viðskiptalegum grundvelli.¹ Þetta er gert til þess að markmið innviðatilskipunarinnar og markmið þeirra laga sem lögleiða tilskipunina nái fram að ganga. Hér á landi eru það lög nr. 125/2019 (lög um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta). Markmið laganna er tilgreint í 1. gr.laganna (áherslubreytingar eru Mílu):

„Markmið laga þessara er að stuðla að og hvetja til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta með því að *auðvelda sameiginlega nýtingu á núverandi efnislegum grunnvirkjum* og með því að *hvetja til skilvirkari uppbyggingar á nýjum efnislegum grunnvirkjum* þannig að útbreiðsla slíkra neta sé *möguleg með lægri kostnaði*.“

Míla bendir á að lög nr. 125/2019 ná ekki markmiðum sínum í reynd. Míla óskaði eftir aðgangi hjá Gagnaveitu Reykjavíkur að leggja í rör á Seltjarnarnesi en fékk höfnun á þeim grundvelli að ekkert pláss eða aðstaða væri til að leggja í fyrirliggjandi lagnaleiðir. Ef farin er sú leið að lögfesta aðgang að svörtum ljósleiðara gegn eðlilegu aðgangsgjaldi þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að rörum eða lagnaleiðum þá er markmiði laganna náð án þess að það sé í raun íþyngjandi fyrir þann er veita skal aðganginn, þar sem hann hefði hvort sem er þurft að veita aðgang í rör eða lagnaleið.

Opinn heildsöluaðgangur að ríkisstyrktum netum

Míla telur að sú ákvörðun að fella brott tillögu um ákvæði um opinn heildsöluaðgang ríkisstyrktra neta sem kynnt var í drögum að frumvarpi sem kynnt var í desember sl. sé ekki

¹ https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0037/188956/wftmr-volume-1-overview.pdf



nauðsynleg af þeim ástæðum sem tiltekin eru í greinargerð. Telur Míla að þótt EECC tilskipunin fjalli ekki með beinum hætti um það, þá sé það bæði heimilt og rétt að löggjafinn hér mæli fyrir um slíkan opinn heildsöluáðgang sem er jafnframt í samræmi við leiðbeiningar Eftirlitsstofnunar ESA um ríkisaðstoð við uppbyggingu háhraðaneta.

Kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk:

Markmið kóðans er að draga úr og einfalda álagningu kvaða og áhersla lögð á að meðalhófs sé gætt þar sem á annað borð er talin þörf á að beita kvöðum. Míla vill því benda á í því sambandi að verðkvaðir hér á landi sem lúta að jafnaðarverði um allt land er andstæð meðalhófi og til þess fallin að draga úr fjárfestingum í innviðum úti á landi.

Um álagningu kvaða:

Hluti kvaða sem stjórnvöld leggja á Mílu eru kostnaðargreind jafnaðarverð. Ísland er erfitt í fjarskiptalegu tilliti og dreifð byggð gerir fjarskipti dýr, bæði í uppbyggingu og rekstri og fámenni takmarkar tekjumöguleika. Í reynd er arðsemi af rekstri grunnfjarskiptainviða takmarkaður við lítil svæði í kringum stærstu þéttbýliskjarna landsins. Langstærsti hluti arðseminnar kemur af höfuðborgarsvæðinu. Fjarskiptainviðir víða úti á landi á eru reknir með tapi en þjónustunni er haldið uppi með kvöðum á Mílu. Míla hefur hingað til ekki notið opinberra styrkja til að standa undir þessum taprekstri heldur er félaginu gert að flytja hagnað af sinni starfsemi í stóru þéttbýli og niðurgreiða þannig taprekstur fjarskipta í dreifbýli gegnum kostnaðargreind jafnaðarverð. Þannig á notandi í Mjóafirði að greiða það sama fyrir þjónustuna og íbúi í Reykjavík þó tilkostnaður við að veita þjónustu á Mjóafirði sé margfaldur. Síðustu ár hefur umhverfi fjarskiptainviða gjörbreyst. Mikil samkeppni er orðin á hagnaðarsvæðum, mest frá aðilum í opinberri eigu. Samkeppni frá fyrirtækjum í opinberri eigu er því að taka góðu bitana þar sem arður er en um leið grefur það undan kerfinu með kostnaðargreind jafnaðarverð. Þessir nýju aðilar í eigu opinberra aðila eru ekki að leggja til hluta af sinni arðsemi til að greiða niður taprekstur fjarskipta í dreifbýli. Þetta fyrirkomulag niðurgreiðslu í samkeppnisumhverfi gengur ekki upp og hefur alvarlega afleiðingar fyrir uppbyggingu fjarskiptainviða. Þessi skekkja í umgjörð dregur því úr hvata og getu til fjárfestingar í fjarskiptainviðum á landsbyggðinni og í smærri sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins. Í nokkur ár hefur þetta kerfi samhliða aukinni samkeppni fyrirtækja í opinberri eigu leitt til að þess að lítið hefur verið fjárfest í uppbyggingu utan arðbærra staða ef frá eru talin verkefni sem hlotið hafa styrk frá verkefninu Íslandi Ljóstengt. Ísland ljóstengt nær eingöngu til tenginga íbúa í dreifbýli og hefur þar með



lítil áhrif almennt á fjarskiptaöryggi stærri svæða og stofnfjarskipti. Í núverandi umgjörð væri það í raun enn verri viðskiptaákvörðun fyrir Mílu að fjárfesta í uppbyggingu á óarðbærum svæðum þar sem slíkar fjárfestingar draga í raun enn frekar úr samkeppnishæfni félagsins á arðbærum svæðum þar sem að slíkar fjárfestingar hækka hið kostnaðargreinda jafnaðarverð sem Mílu er gert að nota í samkeppni við aðila sem eingöngu byggja upp á arðbærum svæðum.

Eitt mikilvægasta verkefnið sem snýr að fjarskiptainnviðum er að koma á umgjörð sem gerir markaðsaðilum kleift að fjárfesta í uppbyggingu og öryggi fjarskipta á svæðum sem eru lítið eða ekki arðbær án þess að slíkt skerði getu þeirra til að skila arði eða keppa á samkeppnissvæðum. Að sama skapi þarf að leita leiða til að uppbygging verði eins hagkvæm og möguleg er. Núverandi umgjörð felur í sér ranga hvata sem leiða til óhagkvæmrar uppbyggingar og draga úr fjárfestingum þar sem þeirra er þörf.

Aðgangur að fyrirliggjandi ljósleiðurum, sérstaklega í opinberri eigu er mikilvægasta skrefið til að spyrna á móti þeim röngu hvötum sem til staðar eru. Aðgangurinn felur í sér að ekki þarf að leggja í tví fjárfestingar í hávirkum („passívum“) innviðum þar sem þeirra er ekki þörf, bæði í dreifbýli og þéttbýli og aðgengið mun einnig styðja við endurnýjun ljósleiðarastofnstrengja sem ekki er síður mikilvægt.

Míla sem hefur verið útnefnd sem markaðsráðandi aðili á heimtaugamarkaði og leigulínemarkaði hefur haft á sér opinbera kvöð um að veita aðgang að sínum strengjum og innviðum, bæði kopar og svörtum ljósleiðurum til fjölda ára.

Sú kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara sem hvílir á Mílu var lögð á í þeim tilgangi að auka samkeppni á markaði fyrir háhraðafjarskipti og styðja við fjölbreytta uppbyggingu fjarskiptabjónustu. Fyrirtæki í eigu opinbers aðila skilyrðir hins vegar aðgang að dýrum innviðum við þjónustukaup og veitir ekki aðgang að svörtum ljósleiðara þótt fyrirtækið beri skyldur samkvæmt lögum nr. 125/2019 til að veita aðgang að passívum innviðum sínum. Slíkt dregur aftur á móti úr samkeppni og möguleikum til að bjóða fram og þróa mismunandi þjónustu.

Til að frumvarpið skili tilætluðum árangri að markmiði sínu um hagkvæma fjárfestingu, sbr. markmiðsákvæði í 2. gr. frumvarpsins þarf það að ná yfir það sem skiptir í raun máli og þann aðgang sem í raun gagnast við hagkvæma fjárfestingu í háhraðanetum sem leiðir á endanum til hagkvæmara verðs fyrir neytandann.

Almennt um hugtakanotkun:

Míla bendir á að hugtakanotkun í frumvarpinu er óskýr og illa skilgreind hugtök víða að finna, sem dæmi má nefna að talað er um notanda, neytanda og endanotanda og virðist notkun þessara hugtaka mjög á reiki. Þá er enginn skilgreining á almennri fjarskiptaþjónustu en hugtakið almenn talsímaþjónusta er ekki lengur meðal skilgreindra hugtaka.

Að lokum er bent á að engin skilgreining er á hugtakinu „leiðslur“ fjarskiptafyrirtækja sem notað er vítt og breitt í frumvarpinu á skýringa og mætti bæta inn skilgreiningu á því.

Um orðskýringar í 5. gr. frumvarpsins:

Míla leggur til að bætt verði við skilgreiningu á „opinn heildsöluaðgangur“ sem m.a. var vísað til í 106. gr. draga að frumvarpi en hefur því miður verið fellt brott, sbr. umfjöllun hér að framan. Míla leggur til eftirfarandi:

Opinn heildsöluaðgangur. Aðgangur sem felur að lágmarki í sér að aðgangur sé veittur á grundvelli jafnræðis og gagnsæis auk þess að veittur er aðgangur á mismunandi stigum meðal annars með aðgangi að svörtum ljósleiðara.²

Fjarskiptaþjónusta sem er ótengd númerum: Míla telur að bæta megi þessa skilgreiningu þannig að ljóst sé hvaða aðila henni er ætlað að ná, sbr. og ákvæði í 6. gr.

Heimtaug: Sú raunlæga leið sem ber fjarskiptamerki og tengir saman nettengipunkt við tengigrind eða sambærilegan búnað í fasta, almenna fjarskiptanetinu. Hér telur Míla að skoða beri hvort hér eigi fremur eigi að nota hugtakið aðgangspunktur fremur en nettengipunktur.

Mikilvægir innviðir. Míla bendir á að samkvæmt þessari skilgreiningu þar sem vísað er til laga um öryggi net- og upplýsingakerfa virðist svo að fjarskiptainnviðir teljist ekki mikilvægir innviðir í þessu sambandi.

² OECD (2013), “Broadband Networks and Open Access”, OECD Digital Economy Papers, No. 218, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49qg7crrm-en>

Um einstakar greinar í frumvarpinu:

25. gr. frumvarps:

Míla fagnar því að að bætt hafi verið við ákvæði um að „fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að tengjast við innanhússlagnir sem eru ekki í samræmi við lög og reglur um innanhússfjarskiptalagnir.“ Því miður hefur það verið svo í framkvæmd að frágangur innanhússfjarskiptalagna hefur víða verið í ólögmætur og hamlað aðgangi að þeim, sbr. fjölmargar ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Þar sem að Póst- og fjarskiptastofnun virðist engin eftirlitsúrræði hafa gagnvart húseigendum sem lögum samkvæmt skulu þó bera ábyrgð á ólögmætum frágangi innanhússfjarskiptalagna jafnvel þótt hinn ólögmæti frágangur hafi verið framkvæmdur með atbeina fjarskiptafyrirtækis en ekki húseiganda sjálfs, þá hefur eina úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar verið að beina þeim tilmælum til fjarskiptafyrirtækis að aftengjast ólögmætum innanhússlögnum, sbr. til dæmis ákvörðun PFS nr. 15/2019 sem staðfestur var af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2019 þar sem Gagnaveitu Reykjavíkur var óheimilt að virkja og tengjast við ólögmætar innanhússlagnir.

34. gr. frumvarps:

Ákvæði þetta er mestu óbreytt frá núgildandi lögum. Míla bendir á að þetta ákvæði hefur verið óbreytt í fjarskiptalögum um áratugaskeið og lengst af ekki valdið ágreiningi í framkvæmd. Markmið með orðalaginu „fái fullar bætur fyrir“ er skýrt svo að allt rask sem jarðeigandi verður fyrir er bætt með þeim hætti að gengið er frá leiðslum þannig að sjái sem minnst á landi og ef farið er í gróið land er það grætt. Þá er að sjálfsögðu mikilvægt að samráð sé haft við landeiganda um legu lagna eins og ákvæðið mælir fyrir um. Hins vegar þarf að vera ljóst að ákvæði þetta felur ekki í sér að landeigandi eigi rétt á greiðslum fyrir aðstöðu undir lögnum enda er í ákvæðinu vísað í bætur en ekki gjald eða leigu. Ákvæðið tryggir einnig að verði tjón vegna lagningar, sem ekki verður bætt úr skv. 1. mgr. skuli það bætt.

44. frumvarps:

Hér telur Míla að bæta þurfi inn ákvæði um að endurskoða ætti markaðsgreiningu þegar markaður hefur verið felldur niður sem fyrirfram skilgreindur markaður.

46. gr. frumvarps:



Míla telur mikilvægt að ákvæði er varða álagningu kvaða og markaðsgreininga séu í fullu samræmi við kóðann.

48. og 50. gr. frumvarps:

Hér leggur Míla til að bætt verði við „fyrirtæki í opinberri eigu“. Þannig að Póst- og fjarskiptastofnun geti mælt fyrir um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og einnig fyrirtæki í opinberri eigu.

48. gr. frumvarps:

Varðandi d. lið í 48.gr. verður með vísan til meðalhófs að vera svigrúm til að hætta þjónustu eða leggja niður aðstöðu. Það er því ekki rétt að takmarka með öllu heimild til að afturkalla aðgang.

50. gr. frumvarps:

Hér er vísað til þess að verið sé að innleiða ákvæði í 70. gr. í greinagerð með ákvæðinu í frumvarps segir: „Ákvæðið er nokkuð ítarlegra en ákvæði 30. gr. núgildandi laga en ekki er gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess. Það er til innleiðingar á 70. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972.“ Míla bendir á að þessi útvíkkun á orðalagi núgildandi ákvæðis í 30. gr. fær ekki að séð verður stoð í 70. gr. tilskipunarinnar.

56. gr. frumvarps:

Að mati Mílu þarf að skilyrða þetta ákvæði betur þannig að því verði eingöngu beitt sem algjöru lokaúrræði eins og kóðinn gerir ráð fyrir.

59 gr. frumvarps:

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að aðeins megi leggja á kvaðir samkvæmt 48. og 50. gr. svo og kvaðir um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hér mætti skilgreina betur hvað telst „réttlát og sanngjörn verðlagning“, þar sem þetta virðist nýtt hugtak í fjarskiptarétti. Þá er ekki alveg ljóst hver rökstuðningurinn er fyrir því að sleppa kvöðum skv. 47. gr. úr því að leggja má á kvaðir samkvæmt 48. og 50. gr.

79. gr. frumvarps

Kostnaður vegna úttekta og prófana er hluti af eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. og breyting á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 en þar segir:

„Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna;:

1. Við 4. mgr. bætist ný málslíður, 2. másl., svohljóðandi: *Rekstrargjald skal standa straum af kostnaði við eftirlit með starfsemi á sviði fjarskipta og pósthjónustu og samanlagt taka til kostnaðar sem hlýst af stjórnun, eftirliti og framkvæmd laga um fjarskipti og pósthjónustu.*]]“
Rekstrargjald skal því standa straum af öllu eftirliti, þ.m.t. úttektum og prófunum og er því harðlega andmælt að Póst- og fjarskiptastofnun geti sent reikning á fjarskiptafyrirtæki vegna einstakra þátta í eftirliti stofnunarinnar. Er það auk þess í ósamræmi við kóðann sem gerir miklar kröfur til þess að allur kostnaður sem stjórnvald krefur fjarskiptafyrirtæki um sé ítarlega rökstuddur og lúti m.a. skilyrðum um gagnsæi, sbr. 53. gr. inngangsorða kóðans. Hér er hins vegar orðalagið án nokkurra takmarkana.

Míla leggur til að þetta ákvæði verði fellt niður.

83. gr. frumvarps:

Míla telur að ákvæðið sé of íþyngjandi og víðtækt. Þá telur Míla varhugavert að Póst- og fjarskiptastofnun sem er sami aðili og netöryggissveitin geti skyldað fjarskiptafyrirtæki einhliða til samningagerðar. Þá telur Míla að eingöngu beri að veita aðgang að undangengnum dómsúrskurði og með takmörkunum svo sem um tímamörk og nánari tilgreiningar á umferð í samræmi við lögreglurannsókn.

102. gr. frumvarps:

Greinin fjallar um heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki. Svo víðtækt ákvæði er er nýmæli í fjarskiptalögum þótt nýlega hafi verið sett inn ákvæði um sektir í tengslum við 41. gr. núgildandi fjarskiptalaga sem komið var á með lögum nr. 41/2019. Þrátt fyrir að um afar íþyngjandi breytingu sé að ræða er hún lítið sem ekkert rökstudd. Í gildandi fjarskiptalögum hafa verið bæði viðurlagaákvæði, m.a. formi afturköllunar réttinda og starfsheimilda sbr. 74. gr. fjarskiptalaga, sem og þvingunarúrræði í formi dagsekta sbr. 12. gr. laga nr. 69/2003 um PFS. Í greinargerð er í vísað til innleiðingar á 29. gr. kóðans. Þau skilyrði eru sett í kóðanum að viðurlögin séu skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og hafi varnaðaráhrif. Þá ber að gæta meðalhófs og velja þá vægasta úrræði til þess að ná markmiði ákvæðisins. Þá kemur fram í 29. gr. kóðans að aðildarríkin skuli mæla fyrir um viðurlög við brotum rekstaraðila og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé framfylgt og að það geti falið í sér refsiviðurlög vegna alvarlegra brota. Míla telur að það sé engin rök til að víkka út gildissvið sektarákvæða frá því sem nú er og telur það ekki rétta



innleiðingu á ákvæðum kóðans sem geri ekki ráð fyrir svo víðtækum stjórnvaldssektum. Míla telur að dagsektarheimildir PFS uppfylli framangreindar kröfur kóðans og að gæta beri meðalhófs við lögfestingu refsikenndra viðurlaga eða þvingunarúrræða.

Míla gerir athugasemd við fjárhæð sektanna sem miðað er við í frumvarpinu enda er engan rökstuðning að finna í greinargerð fyrir hvers vegna þær upphæðir eru valdar. Engan rökstuðning er að finna fyrir nauðsyn þess að leggja megi á sektir er nemi allt að 4% af veltu fyrirtækis. Auk þess gerir Míla athugasemd við orðalag ákvæðisins og skýrleika þess. Stjórnvaldssektir eru refsikennd viðurlög og því verði að gera ríkar kröfur til skýrleika slíkra ákvæða og að fyrirtæki séu meðvituð um hvaða verknaður teljist refsínæmur.

Að lokum vill Míla benda á að ef sett verða ákvæði um stjórnvaldssektir ber einungis að grípa til þess úrræðis þegar brýna nauðsyn ber til og gæta verði meðalhófs í beitingu ákvæðisins.

Stjórnvaldssektir eru ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur einungis neyðarúrræði sem koma í stað refsingar. Þá tekur Míla undir þau sjónarmið sem komu fram í athugasemd Samtaka atvinnulífsins við sambærilegt ákvæði í lögum nr. 41/2019 að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort beita eigi stjórnsýsluviðurlögum.

Þá er ekki í samræmi við ákvæði kóðans að mati Mílu að beita megi sektum án takmörkunar hvort sem um er að ræða ásetning eða gáleysi. Til dæmis er sérstaklega tekið fram í kóðanum að ekki beri að sekta fyrir ranga upplýsingagjöf nema um sé að ræða ásetning eða stórkostlegt gáleysi.

Að lokum er Míla reiðubúin að ganga á fund umhverfis- samgöngunefndar Alþingis til að skýra betur og fara yfir umsögn þessa.

Virðingarfyllst,

f.h. Mílu ehf.

Auður Inga Ingvarsdóttir

Forstöðumaður lögfræðipjónustu Mílu

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 09.06.2020
Tilv. 2020/0416 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál

Við er til tölvubréfs, dags. 15. maí 2020, þar sem Neytendastofu var gefinn kostur á að koma að umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál, og tölvubréfs, dags. 8. júní 2020, þar sem stofnuninni var veittur framlengdur umsagnarfrestur. Neytendastofa þakkar fyrir tækifærið til að koma að umsögn og fyrir framlengdan umsagnarfrest. Stofnunin vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið.

Athugasemdir við 62. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir tvíþætta athugasemd við 62. gr. frumvarpsins. Annars vegar gerir Neytendastofa athugasemd við að af lestri frumvarpsins og greinargerð með frumvarpinu er óljóst hvað átt sé við með „viðráðanlegu verði“ eða út frá hverju það skuli ákvarðað. Leggur Neytendastofa til að sett verði fram skýringar eða viðmið fyrir neytendur og aðila markaðarins til að átta sig á hvernig viðráðanlegt verð kunnir að verða fundið út.

Hins vegar vill Neytendastofa benda á að í 4. mgr. 62. gr. er um það fjallað að ágreining um synjun þjónustu verði borinn undir Póst- og fjarskiptastofnunar til ákvörðunar en að öðru leyti er hvergi í frumvarpinu gerð grein fyrir því hvert neytendur geti leitað með einkaréttarlegan ágreining vegna fjarskipta. Ganga má út frá því að neytendur geti lagt ágreininginn fyrir Kærufélag vöru- og þjónustukaupa en benda má á að Neytendastofa hefur talað fyrir því að komið verði á fót sérstakri kærufélagi eða úrskurðanefnd sem tekur á ágreiningsmálum sem varða fjarskipti. Vill stofnunin nýta þetta tækifæri til að ítreka þá afstöðu sína en jafnframt benda á að óljóst er af frumvarpinu hversu víðtækt úrskurðavald Póst- og fjarskiptastofnunar er ætlað að hafa til úrlausnar á einkaréttarlegum ágreiningi.

Athugasemdir við 63. gr. frumvarpsins

Samkvæmt 1. málsl. 1. mgr. 63. gr. frumvarpsins skulu upplýsingar um verð og viðskiptaskilmála vegna veitingar alþjónustu birtar opinberlega, m.a. á vef fjarskiptafyrirtækis. Af þessu tilefni vekur Neytendastofa athygli á að rík skylda hvílir á fjarskiptafyrirtækjum, sem og öllum öðrum seljendum, til þess að tilgreina endanlegt verð fyrir vöru eða þjónustu til neytenda, samkvæmt skilyrðum laga nr. 57/2005 og reglna settra með heimild í þeim. Þessi skylda á við á sölustað sem og í auglýsingum og öðrum sambærilegum viðskiptaháttum, þ.m.t. á vefsíðum.

Ofangreind athugasemd á jafnframt við um 73. gr. frumvarpsins um birtingu gjaldskrár.

Athugasemdir við 69. gr. frumvarpsins

Ákvæði 69. gr. frumvarpsins felur í sér tvíþætta upplýsingakröfu fyrir fjarskiptafyrirtæki, annars vegar að veittar séu upplýsingar í samræmi við ákvæði laga nr. 16/2016, sem Neytendastofa sinnir eftirliti með, og hins vegar að veitt sé samantekt yfir meginefni samnings. Af 4. mgr. 69. og 3. mgr. 102. gr. tilskipunarinnar má sjá að gert er ráð fyrir að samantektin verði veitt á sérstöku formi sem gefið verður út fyrir gildistöku laganna. Neytendastofa vill benda á að stofnunin teldi ekki óeðlilegt að eftirlit með ákvæðinu í heild sinni væri í höndum Neytendastofu enda helst í hendur eftirlit með upplýsingum fjarskiptafyrirtækja á grundvelli laga nr. 16/2016 og með samantekt yfir megin Einkenni samnings skv. 69. gr. frumvarpsins og telur Neytendastofa að samhæfing næðist með því að eftirlitið væri hjá sömu stofnun.

Þá bendir Neytendastofa á, vegna orðalags í ákvæðinu, að ákvæðið tekur til upplýsinga til neytenda samkvæmt 1. mgr. þess en í lokamálslið ákvæðisins er vísað til þess að í ráðherra megi í reglugerð kveða á um hvernig uppfylla megi kröfu um að upplýsingar séu veittar á skýran og skiljanlegan hátt, t.d. í tilviki „endanotenda með fötlun“. Neytendastofa bendir á að hugtakið endanotandi er viðtækari en neytandi, þar sem neytandi getur eingöngu verið einstaklingur sem á viðskipti utan atvinnu sinnar en endanotandi getur verið lögaðili. Því leggur stofnunin til að hugtakinu endanotandi í 4. mgr. 69. gr. verði breytt í neytandi.

Athugasemdir við 1. mgr. 72. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir verulegar athugasemdir við að lengd binditíma á samningi við neytendur skuli lengdur úr sex mánuðum í tólf mánuði. Með breytingu á fjarskiptalögum árið 2007 var binditími fjarskiptafyrirtækja á samningi við neytendur færður í sex mánuði en um var að ræða veigamikla breytingu á hagsmunum neytenda. Umrædd breyting var mikil bót fyrir neytendur og hafði í för með sér aukinn hreyfanleika neytenda eftir því hvar kjör væru hagstæðust hverju sinni og hvaða þjónusta eða samsetning þjónustu hentaði notkunarmynstri á hverjum tíma. Í umfjöllun um 72. gr. ákvæðisins í greinargerð með frumvarpinu segir einungis að breytingin sé gerð með hliðsjón af breyttum samkeppnisaðstæðum og að aukið svigrúm í þessum efnunum geti orðið neytendum í hag með tilliti til vöru-/þjónustuframboðs og verðlagningar. Neytendastofa gerir því, líkt og áður greinir, verulegar athugasemdir við breytinguna og telur ekki koma fram nægar skýringar á því að réttarvernd neytenda sé skert með svo afgerandi hætti.

Athugasemdir við 3. mgr. 72. gr. frumvarpsins

Ákvæði 72. gr. frumvarpsins ber yfirskriftina „Gildistími, uppsögn og breytingar á samningi“ og er þar jafnframt fjallað um tilkynningar fjarskiptafyrirtækis um fyrirhugaðar breytingar á samningi. Neytendastofa vill vekja athygli á að stofnunin hefur tekið til meðferðar mál sem snúa að tilkynningum fjarskiptafyrirtækja og sjónvarpsþjónustu um fyrirhugaðar breytingar á skilmálum eða verði þjónustu sinnar. Þannig hefur stofnunin gert verulegar athugasemdir við þegar slíkar breytingar eru t.d. eingöngu kynntar á vef seljanda eða með stuttri tilkynningu í prentuðum miðlum. Það er afstaða Neytendastofu að tilkynning um breytingu á skilmálum eða á verði áskriftarþjónustu skuli gerð með skýrum og skilmerkilegum hætti þannig að tryggt sé að tilkynningin nái til þeirra neytenda sem henni er ætlað. Sá samskiptamáti sem fjarskiptafyrirtæki velur til tilkynninganna verður því að vera í samræmi við þá þjónustu sem keypt er eða að neytandi velji það samskiptaform sem honum hentar að fá tilkynningar sendar á.

Í fyrri aðgerðum Neytendastofu hefur stofnunin fallist á að tilkynning sé gerð á reikningi

neytenda a.m.k. einum mánuði áður en breyting tekur gildi. Með auknum tækniframförum og í ljósi þess að fjarskiptafyrirtæki hafi hætt að senda reikninga á heimili neytenda eru stofnuninni að berast ábendingar að nýju frá neytendum þar sem augljóst er að neytendur sjá tilkynninguna ekki. Því telur Neytendastofa tilefni til að skoða málið að nýju.

Neytendastofa vill vekja athygli umhverfis- og samgöngunefndar á ofangreindu og hvetja til þess að tekið verði með einhverjum hætti á því í ákvæðinu hvernig tilkynningum skuli háttað. Af reynslu Neytendastofu bendir stofnunin á að þörf er á að tilkynningu sé beint að neytendum með beinum hætti, í tengslum við það hvaða þjónustu er um að ræða og þess gætt að neytendur fái eingöngu tilkynningar um breytingar á þeirri þjónustu sem þeir eiga í viðskiptum um.

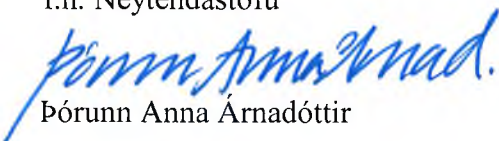
Athugasemdir við 74. gr. frumvarpsins

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. frumvarpsins skuli neytendur alþjónustu eiga rétt á sundurliðuðum reikning án þess að greiðsla komi fyrir. Í umfjöllun um ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að ákvæðið sé samhljóða í núgildandi fjarskiptalögum. Neytendastofa telur orðalag ákvæðisins fela í sér að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að krefjast greiðslu- eða tilkynningargjalds, óháð því hvort gjaldið endurspegli raunkostnað. Í núverandi framkvæmd virðist slíkt gjald þó ávallt vera tekið af neytendum og því telur Neytendastofa þörf á að tekinn sé af allur vafi um það í hverju bann 1. mgr. 74. gr. felst.

Athugasemdir við 77. gr. frumvarpsins

Neytendastofa bendir á að tilvísanir til annarra ákvæða frumvarpsins virðast hafa skolast til og eru allar rangar.

Virðingarfyllt
f.h. Neytendastofu


Þórunn Anna Árnadóttir


Matthildur Sveinsdóttir

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. júní 2020
Tilvísun: 2020051651/PHH

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál.

Persónuvernd vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 15. maí 2020 um umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti (pskj. 1354, 775. mál á 150. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að innleidd verði hér á landi efnisákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1971 frá 11. desember 2018 um Evrópskan hóp eftirlitsaðila á sviði fjarskipta BEREC (e. Body of European Regulators for Electronic Communications) og skrifstofu honum til stuðnings (e. Agency for Support for BEREC), auk annarra Evrópugerða á sviði fjarskipta.

Að gefnu tilefni vill Persónuvernd benda á að framkvæmdastjórn ESB hefur sett fram tillögu að nýrri reglugerð um vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum. Reglugerðin mun koma í stað tilskipunar (ESB) 2002/58 frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónuupplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (e. ePrivacy Directive). Sú tilskipun var innleidd með fjarskiptalögum nr. 81/2003. Með fjarskiptalögum var eftirlitsskylda og úrskurðarvald fellt undir Póst- og fjarskiptastofnun, enda var með tilskipuninni aðildarlöndum látið eftir að velja þá stofnun sem bæri ábyrgð á málaflokknum í viðkomandi landi.

Væntanleg reglugerð mun hafa það í för með sér að umrædd verkefni koma til með að færast yfir til persónuverndarstofnana og mun samræmingaráðili vegna mála sem varða persónuvernd í fjarskiptum verða Evrópska persónuverndarráðið (e. European Data Protection Board) en Persónuvernd er aðili að ráðinu fyrir hönd Íslands. Í því sambandi skal tekið fram að meirihluti persónuverndarstofnana í Evrópu sinnir þessum verkefnum *nú þegar*.

Með hliðsjón af þeirri sérfræðipækkingu sem til staðar er hjá Persónuvernd og þeirri staðreynd að hér reynir umfram annað á mat á vinnslu persónuupplýsinga, sem og því að Persónuvernd er með lögum falið eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga héraðs, þá skýtur skökku við að þessi afmarkaði hluti málaflokksins, þ.e. persónuvernd í fjarskiptum, heyrir ekki undir valdsvið stofnunarinnar.

Er það því tillaga Persónuverndar að málaflokkurinn persónuvernd í fjarskiptum verði að fullu færður undir Persónuvernd. Samhliða því er það mat Persónuverndar að rétt sé að kveðið verði á um það í frumvarpinu að eftirlit með 88., 89., 90., 91. og 94. gr. frumvarpsins falli undir valdssvið Persónuverndar, samkvæmt lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, með því að færa umræddar greinar yfir í þau lög. Er þetta að mati stofnunarinnar eina rökrétta niðurstaðan,



ella er hætta á að málaflokkurinn lendi á milli skips og bryggju og að misræmi verði í framkvæmd mála er varða persónuvernd, einungis vegna þess að við vinnslu eru nýtt fjarskiptakerfi. Slíkt verður að teljast afar óheppilegt.

Í ljósi framangreinds verður að telja eðlilegt að framangreind verkefni, og fjármunir þeim tengdir, verði flutt til Persónuverndar.

Persónuvernd telur ekki tilefni til að gera frekari athugasemdir við frumvarpið að svo stöddu. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Helga Þórisdóttir


Páll Heiðar Halldórsson



Alþingi Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, föstudagur, 5. júní 2020

Málsnúmer: 2020050030
Málalykill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um frumvarp til fjarskiptalaga

Við er til frumvarps til nýrra fjarskiptalaga, sbr. þingskjal nr. 1353 – 775. mál. Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur gefist kostur á því að veita umsögn um frumvarpið.

Um er að ræða viðamikið lagafrumvarp. Hefur það, að álitu PFS, að geyma ítarlegar skýringar á ákvæðum þess, bæði almennar og um einstaka greinar frumvarpsins. Þess gerist því ekki þörf að leggja fram ítarlega umsögn um einstaka efnisþætti frumvarpsins. Í umsögninni verður þess því freistað að ná utan um heildarmyndina og víkja í stuttu máli að eftirliti með öryggi 5G neta.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á fjarskiptatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/1972/EB. Þess ber þó að geta að frumvarpið felur í sér endurskoðun á íslensku fjarskiptaregluverki í heild sinni. Þannig hefur frumvarpið að geyma ákvæði sem varða aðrar gerðir Evrópusambandsins sem innleiddar hafa verið á umliðnum árum, auk ákvæða um fjarskipti sem eiga sér ekki beina stoð í Evrópulöggjöfinni, en eiga sér langa sögu í íslenskum fjarskiptarétti.

Evrópskt fjarskiptaregluverk mótaðist með hliðsjón af þeim markaðsaðstæðum sem lengst af ríktu í ríkjum álfunnar á síðari hluta tuttugustu aldar, en fjarskiptastarfsemi var þá ríkisrekin einokunarstarfsemi. Þegar tekin var stefnumarkandi ákvörðun um að gefa fjarskiptastarfsemi frjálsa varð fjarskiptalöggjöfin að styðja við uppbyggingu á virku samkeppnisumhverfi. Ljóst var að erfitt væri að koma upp samkeppnisaðstæðum þar sem ný fjarskiptafyrirtæki gætu komið inn á markað og átt í samkeppni við hið markaðsráðandi og fyrrum einokunarfyrirtæki á fjarskiptamarkaði. Þessar aðstæður skýra það hversu evrópskt fjarskiptaregluverk leggur mikið upp úr því að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld greini fjarskiptamarkaðinn í s.k. markaðsgreiningum og leggi kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, ef það er talið nauðsynlegt til koma á eða viðhalda virkri samkeppni. Þetta er áfram stór og mikilvægur þáttur evrópskrar fjarskiptalöggjafar, sbr. IX. kafla frumvarpsins.

Ekki er verið að gera grundvallarbreytingar hvað varðar fyrirkomulag markaðsgreininga og álagningu kvaða. PFS telur mikilvægt að hafa hugfast markmið regluverksins hvað þetta varðar og hvernig áhrifin birtast við framkvæmd fjarskiptalaga. Til að mynda eru tiltekin ákvæði í frumvarpinu sem eingöngu beinast að fjarskiptafyrirtækjum með *umtalsverðan markaðsstyrk* og verða að teljast íþyngjandi gagnvart þeim, á meðan sömu ákvæði hafa áhrif til hagsbóta fyrir smærri fjarskiptafyrirtæki sem eru að koma ný inn á markað eða eru að vaxa í samkeppni við hinn markaðsráðandi aðila.

Í þessu samhengi er rétt að nefna það að nokkur opinber umræða hefur verið um markaðsgreiningar Póst- og fjarskiptastofnunar. Því hefur m.a. verið haldið fram að stofnunin

minnki markaðshlutdeild markaðsráðandi aðila og hafi ekki til þess lagastoð. Stofnunin vill ítreka í þessu samhengi að markaðsgreiningar eru lykilatriði fjarskiptaregluverksins. Þær kvaðir sem leiða af útnefningu markaðsaðila með umtalsverðum markaðsstyrk eru til þess ætlaðar að rétta stöðu annarra fjarskiptafyrirtækja á markaði gagnvart aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og að jafna þannig samkeppnisstöðu á tilteknum hluta fjarskiptamarkaðarins. Þessar aðgerðir geta leitt til þess að aðili með umtalsverðan markaðsstyrk tapar markaðshlutdeild og má segja að það geti verið óhjákvæmileg afleiðing regluverksins.

Við þróun samkeppni á fjarskiptamörkuðum er talið mikilvægt að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld stuðli að samkeppni, bæði í innviðaþjónustu og í fjarskiptaþjónustu sem leggst ofan á innviði. Þær raddir hafa heyrst í gegnum tíðina að óhagkvæmt sé að stuðla að samkeppni í innviðum og ekki sé þörf á því, allavega ekki miðað við aðstæður hérlendis. Póst- og fjarskiptastofnun telur afdráttarlaust að fjarskiptaregluverkið hvetji til uppbyggingar innviða og samkeppni í innviðum. Sú nýjung sem nú er kynnt til sögunnar í regluverkinu eykur möguleika markaðsaðila á því að vinna saman að uppbyggingu innviða og spara þannig í uppbyggingarkostnaði, en keppa síðan í að bjóða þessa innviði og þjónustu á þeim. Það er í raun markaðsaðila að ákveða á hvaða svæðum þeir telja að hagkvæmt sé að byggja upp innviði í samkeppni, hvar heppilegt sé að eiga mögulegt samstarf og hvar er markaðsbrestur þar sem enginn treystir sér til að byggja upp innviði á hagkvæman hátt. Hérlendis hefur náðst gríðarlegur árangur varðandi uppbyggingu ljósleiðaraneta og ljósleiðaraheimtauga á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Þar hafa markaðsaðilar byggt upp innviði í samkeppni við markaðsráðandi aðila. Þessi uppbygging hefur lyft Íslandi í efsta sæti á heimsvísu varðandi aðgengi að háhraða fjarskiptum. Án innviðasamkeppni má draga verulega í efa að þessi staða væri uppi hérlendis nú. Við áframhald uppbyggingar ljósleiðarainnviða geta markaðsaðilar áfram keppt í uppbyggingu eða átt samstarf um uppbyggingu á grundvelli nýrra ákvæða fjarskiptaregluverksins. Á þeim svæðum sem markaðsaðilar treysta sér ekki til að byggja upp kann að koma til þess að hið opinbera þurfi að stíga inn til að jafna aðstöðu landsmanna, samanber verkefnið Ísland ljóstengt þar sem Fjarskiptasjóður hefur stutt við uppbyggingu ljósleiðarheimtauganets í strjálbýli landsins. Póst- og fjarskiptastofnun telur að í regluverkinu eins og það er lagt fram sé gott jafnvægi ákvæða er varðar aðgengi og samnýtingu.

Aðrir efnisþættir úr eldra fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins eru ennþá til staðar. Mikilvægir þættir eru t.d. ákvæði um alþjónustu sem tryggir borgurum EES-svæðisins aðgang að tiltekinni lágmarksþjónustu í fjarskiptum á viðráðanlegu verði og óháð búsetu. Áfram er kveðið á um reglur og málsmeðferð við skipulag og stýringu á tíðnirófinu og við úthlutun númera og kóða, sem eru nauðsynleg aðföng til fjarskipta, auk þess sem kröfur til búnaðar, einkum þráðlauss sendabúnaðar, eru efnislega óbreyttar. Eftir sem áður er gert ráð fyrir ríkri netendavernd í fjarskiptum, vernd persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs.

Að mati PFS er ekki verið að gera grundvallarbreytingar á helstu efnisþáttum íslenskra fjarskiptalaga með frumvarpi þessu.

PFS telur þó tilefni til að draga fram tiltekna þætti fjarskiptaregluverksins sem nú fá aukið vægi í umræddri tilskipun og frumvarpi þessu. Þetta eru atriði sem lúta annars vegar að hagkvæmri uppbygginu háhraða neta og hins vegar að öryggi fjarskiptaneta. Fyrri viðfangsefnið er nú skilgreint sem ein meginstöð evrópska fjarskiptaregluverksins. Því er það eitt af meginhlutverkum evrópskra fjarskiptaeftirlitsstjórnvalda að stuðla að uppbygginu háhraðaneta, ekki síður en að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Þessari áherslubreytingu má sjá stað víða í regluverkinu, t.d. hvernig kvaðir eru mótaðar til að stuðla að samstarfi og samnýtingu við uppbyggingu fjarskiptainnviða, hvernig heimilt er að móta skilmála tíðniheimilda til að

auka uppbyggingu farneta og útbreiðslu þjónustu og verkefni stjórnvalda um að koma á fót gagnagrunni um almenn fjarskiptanet, m.a. til að kortleggja hvaða landsvæði búa við markaðsbrest varðandi aðgang að háhraðanetum. PFS efndi nýlega til samráðs við markaðsaðila um samstarf og samnýtingu við uppbygginu háhraðaneta, einkum 5G neta, en niðurstöður þess er að finna í skjali sem stofnunin birti á heimasíðu sinni.

Í kostnaðaráætlun sem fylgdi frumvarpinu eru kostnaðarþættir sem sérstaklega lúta að þessu verkefni sem lýtur að smíði gagnagrunns almennra fjarskiptaneta (GAF) og starfrækslu hans.

Hitt áhersluatriðið sem nú fær aukið vægi eru öryggismál. Sá kafli laganna sem snýr að öryggi fjarskiptaneta og upplýsinga á fjarskiptanetum hefur nú verið endurskoðaður og uppfærður. Hér er annars vegar um að ræða netöryggi (e. cyber security) og raunlæga vernd fjarskiptaneta (e. network resilience). Samhliða gildistöku á nýjum lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019 mun lögfesting ákvæða fjarskiptalaga um öryggi fjarskiptaneta stuðla að aukinni vernd þjóðfélagslega mikilvægra innviða.

Sérstaklega er hugað að öryggi 5G neta, en næstu kynslóðar farnetsþjónustu mun í nánustu framtíð verða stærri og nánari hluti af hinu daglega lífi fólks. Ýmiss svið samfélagsins munu reiða sig á slíka tækni, t.d. heilbrigðiskerfi og stýring umferðar og samgöngumannvirkja (t.d. sjálfkeyrandi bílar). Við það skapast ný ógn sem felst í þeirri hættu að slíkur þjónustubáttur (netlag) falli úr sambandi eða verði fyrir alvarlegum truflunum með ófyrirséðum afleiðingum. Fyrir þessar sakir er mun meira í húfi við að tryggja öryggi 5G kerfa, heldur en almennt á við um fjarskiptanet til þessa, þótt áfram sé nauðsynlegt að tryggja rekstrasamfellu þeirra eftir bestu getu.

Varðandi öryggi 5G neta hafa menn sérstaklega horft til öryggis búnaðar og birgðakeðju slíks búnaðar m.t.t. sérstakrar ógnar sem felst í mögulega innbyggðum veilum eða veikleikum slíks búnaðar sem mætti nota til njósna, truflunar eða stöðvunar á fjarskiptum. Um er að ræða s.k. „bakdyr“ að fjarskiptabúnaði sem óvinveitt erlend ríki gætu notað til slíkra verka. Tekið skal fram að PFS hefur engar staðfestar upplýsingar að slíkum „bakdyrum“ hafi verið komið fyrir í 5G búnaði tiltekinna framleiðenda slíks búnaðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstakri reglusetningu og eftirliti þegar kemur að öryggi 5G neta, sbr. 87. gr. frumvarpsins. PFS þykir vera tilefni til að benda á að kostnaður við eftirlit stofnunarinnar varðandi birgðakeðju fjarskiptafyrirtækja um 5G búnað hefur ekki verið metinn, enda kom umrætt ákvæði inn í frumvarpið undir lokin, eftir að það hafði verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Eftirlit sem lýtur að uppbyggingu og virkni nýrra fjarskiptaneta getur verið talsvert kostnaðarsamt, þar sem það kallar á þekkingu og ekki síst reynslu hlutaðeigandi sérfræðinga af kerfisuppbyggingu og netrekstri.

Nokkur óvissa ríkir um það hvernig reglugerð ráðherra um takmörkun á notkun á 5G búnaði, að hluta eða að öllu leyti, í tilteknum nethlutun sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, verður útfærð. Hér skiptir höfuð máli hvernig umræddir nethlutar verða tæknilega afmarkaðir í kerfunum. Viðbúið er að vinna við slíka afmörkun verði flókin og vandasöm. Ekki kemur fram í skýringum við ákvæðið hvernig ætlunin er að standa að verkum í þessu sambandi og hvort að það falli í hlut PFS að koma að þeirri vinnu. Í öllu falli er ljóst að PFS þarf að koma upp meiri þekkingu og getu hjá stofnuninni til að hafa eftirlit með kerfislegri virkni farneta, ef stofnunin á að vera þess fær að framkvæma eftirlit sem bundið er við tæknilega afmarkaða nethluta í 5G kerfum. PFS telur ljóst að uppfært kostnaðarmat frumvarpsins þurfi að gera ráð fyrir a.m.k. einu starfsgildi sérfræðings hjá stofnuninni til að

hafa eftirlit með öryggi 5G neta, hvað varðar þær ógnir sem liggja til grundvallar 87. gr. frumvarpsins.

Einnig er rétt að áréttta að 87. gr. frumvarpsins getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu farnetsrekenda héraendis, allavega til skemmri tíma lítið. Síminn, Sýn (Vodafone) og NOVA starfrækja farnet á landsvísu. Síminn notar aðallega búnað frá sænska fyrirtækinu Ericsson en Sýn og NOVA, sem sameinast hafa um rekstur sendakerfis farnetskerfa sinna í Sendafélaginu, nota aðallega búnað frá kínverska fyrirtækinu Huawei. Vegna þessarar stöðu og vegna þess að birgjakæðjan kemur til skoðunar í samhengi við túlkun 87. gr. frumvarpsins er mikilvægt að hafa í huga að aðgerðir stjórnvalda geta raskað samkeppnisstöðu aðila á markaði. Ekki síst í þessu ljósi telur PFS vera mikilvægt að efla þekkingu stofnunarinnar á uppbyggingu og virkni 5G farneta þannig að stofnunin geti átt þess kost að vinna með hagsmunaaðilum að finna hagkvæma og örugga leið til að ná fram markmiðum frumvarpsins, án þess að raska samkeppni umfram það sem nauðsynlegt er.

Póst- og fjarskiptastofnun fagnar því að fram sé komið frumvarp um heildarendurskoðun fjarskiptaregluverksins. Nýjungar í frumvarpinu ganga til móts við krefjandi verkefni sem framundan eru, s.s. á sviði öryggis og uppbyggingar innviða. Það er mat stofnunarinnar að samþykkt frumvarpsins muni skjóta styrkari stöðum undir markmið stjórnvalda um aðgengi að fjarskiptaþjónustu, öryggi fjarskipta ásamt uppbyggingu framtíðarneta eins og kveðið er á um í fjarskiptaáætlun.

Virðingarfyllt,



Hrafnkell V. Gíslason



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. júní 2020
2006009SA KB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti – 775. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis dags. 15. maí sl. um frumvarp til laga um fjarskipti.

Almennt

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um fjarskipti þar sem innleidd eru efnisákvæði nýrrar ESB-tilskipunar um fjarskipti ásamt því sem núverandi ákvæði gildandi fjarskiptalaga eru endurskoðuð.

Í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 sem samþykkt var af stjórn sambandsins á grundvelli umfjöllunar á XXXII. landsþingi sambandsins segir „Sambandið leggur áherslu á uppbyggingu hágæða fjarskiptakerfis fyrir alla landsmenn verði lokið árið 2020, í samræmi við byggðaáætlun.“ Í þessu markmiði endurspeglast mikilvægi þess að tryggja öllum landsmönnum aðgang að hágæðafjarskiptakerfi enda er slíkt forsenda fyrir uppbyggingu fjölbreyttra starfa og jöfnunar aðgangs að þjónustu um allt land. Síðustu mánuðir hafa sýnt vel mikilvægi fjarskipta þegar kemur að því að veita grunnþjónustu ásamt því að styrkari grundvöllur hefur myndast fyrir störf án staðsetningar og um leið fjölbreyttari störf á landsbyggðinni.

Frumvarpið er yfirgripsmikið og tæknilegt en þar er m.a. að finna mikilvæg ákvæði er tryggja grunnþjónustu í dreifari byggðum þar sem fjarskiptafyrirtæki sjá ekki viðskiptaforsendur til að veita þjónustu. Sem dæmi má nefna 64. gr. þar sem fram kemur að ef markaðskannanir og viðbótarsannanir leiða í ljós að neytendur hafi ekki, vegna viðskiptasjónarmiða fjarskiptafyrirtækja, aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma getur Póst- og fjarskiptastofnun útnefnt fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með alþjónustuskyldur til að öllum landsmönnum sé tryggð fullnægjandi alþjónusta. Í 65. gr. er síðan fjallað um að fjarskiptafyrirtæki geta óskað eftir fjárframlögum frá Póst- og fjarskiptastofnun til að standa undir alþjónustu til þessara svæða að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Breytingartillaga við 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um fjarskiptaáætlun og fjarskiptaráð. Í fjarskiptaáætlun skal leggja áherslu á:

1. að ná fram víðtæku samstarfi markaðarins, neytenda, opinberra stofnana og ráðuneyta um stefnumótun er varðar fjarskipti og skyld svið,
2. að styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og auka samkeppnishæfni Íslands,
3. að tryggja öryggi almennra fjarskiptaneta innan lands og tengingar Íslands við umheiminn,
4. að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og hámarka jákvæð áhrif fjarskipta á hagvöxt,
5. að ná fram samræmdri forgangsröðun og stefnumótun og skal forgangsröðun byggjast á mati á þörf fyrir úrbætur á landinu í heild og í einstökum landshlutum,
6. að stuðla að atvinnuuppbyggingu, eflingu lífsgæða og jákvæðra byggðapróunar.

Segir síðan að fjarskiptaráð skuli gera tillögu til ráðherra að fjarskiptaáætlun og fimm ára aðgerðaáætlun, stefnu og forgangsröðun, að fengnum áherslum ráðherra. Í fjarskiptaráði sitja sjö fulltrúar: einn fulltrúi atvinnulífsins, einn fulltrúi neytenda, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, forstjóri Þjóðskrár Íslands, fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með fjarskiptamál og tveir fulltrúar ráðherra og skal annar þeirra vera formaður.

Ljóst er að fjarskiptaáætlun er eitt að lykilatriðum í byggðamálum og því leggur sambandið til að 4. gr. verði breytt til að endurspegla betur mikilvægi sveitarfélaga í uppbyggingu fjarskipta og mótunar stefnu þess efnis. Sveitarfélög hafa t.d. lagt gífurlega fjármuni í að flýta fyrir uppbyggingu háhraðanets í dreifðari byggðum í samstarfi við ríkið. Er því lagt til að þátttaka sveitarfélaga sé betur endurspegluð í áherslum fjarskiptaáætlunar sem og að sambandið fái fulltrúa í fjarskiptaráði.

Lagðar eru til eftirfarandi breytingar á 4. gr.

„ ...

Í fjarskiptaáætlun skal leggja áherslu á:

1. að ná fram víðtæku samstarfi markaðarins, neytenda, opinberra stofnana, sveitarfélaga og ráðuneyta um stefnumótun er varðar fjarskipti og skyld svið,

...

Í fjarskiptaráði sitja eftirtaldir átta fulltrúar: einn fulltrúi atvinnulífsins, einn fulltrúi neytenda, einn fulltrúi sveitarfélaga, forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, forstjóri Þjóðskrár Íslands, fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með fjarskiptamál og tveir fulltrúar ráðherra og skal annar þeirra vera formaður.

Sveitarfélög hafa lykilþekkingu þegar kemur að þörfum og þjónustu í dreifðari byggðum og óljóst er af samsetningu ráðsins, eins og lagt er upp með í frumvarpinu, hvort áherslur landsbyggðarinnar sem og kostnaðarþátttaka og ábyrgð sveitarfélaga í uppbyggingu fjarskipta skili sér með fullnægjandi þætti inn í fjarskiptaráð án aðkomu þeirra.

Lokaorð

Sambandið hvetur umhverfis- og samgöngunefnd til að styðja tillögur sambandsins og gera viðeigandi breytingar á frumvarpinu og nú sem ávallt eru fulltrúar sambandsins tilbúnir að fylgja umsögninni eftir á nefndarfundum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
150 Reykjavík

Reykjavík, 11.06.2020

Tilv.: 2005012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775 mál.

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis þann 15. maí 2020 þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál. Samkeppniseftirlitið veitti einnig umsögn um drög að frumvarpinu í tengslum við kynningu þess á samráðsgátt Stjórnarráðsins.

Með frumvarpinu er lagt til að innleidd verði hér á landi efnisákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um innsetningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronic Communications Code Directive eða EECC-tilskipun), sem stundum er vitnað til sem *Kóðans*. Um ræðir nýja grunngerð sem felur í sér uppfærðar meginefnisreglur á fjarskiptamarkaði, sem leysir af hólmi fjórar eldri gerðir. Gildistaka tilskipunarinnar miðast við desember 2020 í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Í frumvarpinu kemur einnig fram að vegna innleiðingar Kóðans hafi einnig reynst þörf á að endurskoða ákvæði gildandi laga um Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) nr. 69/2003 og eru því lagðar til breytingar á þeim með frumvarpinu.

Samkeppniseftirlitið mun hér á eftir veita umsögn um fyrirliggjandi frumvarp með hliðsjón af því hlutverki PFS að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptabjónustu og eftirlitshlutverki Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga. Umsögnin lýtur þannig að samkeppnislegum þáttum frumvarpsins fyrst og fremst án þess að lagt sé mat á aðra þætti sem varða starfsemi PFS, sbr. t.d. að því sem lýtur að leyfisveitingum og skráningum, eftirliti með fjarskiptabúnaði, því að stuðla að öruggum fjarskiptum og neytendavernd.

Með hliðsjón af framangreindu vill Samkeppniseftirlitið setja fram sjónarmið um eftirfarandi:

1. Um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta

Samkeppniseftirlitið vill í fyrsta lagi gera að umtalsefni ákvæði 87. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Í 3. og 4. mgr. segir eftirfarandi:



„Að fengnum umsögnum ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu getur ráðherra kveðið á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild sinni eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Umsögn skv. 3. mgr. er undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum og upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum eða öðrum lögum. Ráðherra sem veitir umsögn getur aflétt trúnaði af umsögn teljist öryggishagsmunir ekki lengur standa trúnaði í vegi."

Samkvæmt 2. mgr. sama ákvæðis er Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) einnig ætlað hlutverk við mat á öryggishagsmunum sem geti m.a. legið til grundvallar skilyrðum sem sett yrðu fyrir leyfum PFS fyrir uppsetningu sendibúnaðar fyrir þráðlaus fjarskipti.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að þeir viðkvæmu hlutar innlendra farneta sem einkum komi til skoðunar í þessu sambandi séu tvenns konar. Þar séu um að ræða hlutar innlendra farneta sem tengist öryggissamstarfi Íslands við önnur ríki annars vegar og viðkvæma hluta miðlægs stjórnþúnaðar farnetskerfa hins vegar.

Ljóst er að kröfur sem settar yrðu í reglugerð um að mikilvægur búnaður sé að öllu leyti eða ákveðnum hluta framleiddur í EES-ríki eða ríki sem Ísland eigi öryggissamstarf við, geta haft veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður á fjarskiptamörkuðum. Getur það m.a. átt við um innbyrðis samkeppnisstöðu einstakra keppinauta á markaði. Einnig getur slík íhlutun skert verulega möguleika landsins til að nýta samkeppnishvata við uppbyggingu 5G, sem er ein forsenda þess að unnt sé að halda kostnaði niðri og tryggja viðvarandi uppbyggingu og viðhald. Fyrir liggur að innviðasamkeppni á þessu sviði er einn mikilvægasti drifkrafturinn til að stuðla að uppbyggingu fjarskiptainnviða. Samkeppniseftirlitið fjallaði nýlega um þetta í sérstöku minnisblaði sem aðgengilegt er á heimasíðu eftirlitsins¹, sbr. einkum kafla 4. í minnisblaðinu. Eftirlitið vísar einnig um þetta til sjónarmiða sem fram koma í niðurlagi umsagnar PFS um frumvarpið, dags. 5. júní sl.

Að sama skapi hefur Samkeppniseftirlitið skilning á því að íslensk stjórnvöld verði að gæta öryggishagsmuna landsins og hagsmuna almennings í því tilliti. Í greinargerð með frumvarpinu er vikið að því að stjórnvöld hafi við undirbúning frumvarpsins fylgst með umfjöllun á vettvangi Evrópuríkja um þessi mál. Þar er hins vegar ekki að finna lýsingu á því hvernig öryggishagsmunir séu skilgreindir í þessu tilliti.

Í ljósi alls framangreinds og hinna undirliggjandi almannahagsmuna af því að nýta samkeppnishvata í innviðauppbbyggingu telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að löggjafinn tryggi að allur undirbúningur á aðgerðum samkvæmt 87. gr. sé eins vel undirbúinn og kostur er. Í því sambandi leggur eftirlitið m.a. áherslu á eftirfarandi:

- Að við undirbúning aðgerða samkvæmt ákvæðinu sé skilgreint með ítarlegum hætti hvaða öryggishagsmuni sé ætlunin að vernda, en það er forsenda þess að inngrip stjórnvalda sé markvisst og gangi ekki lengra en þörf krefur.

¹ Minnisblað, dags. 18. febrúar 2020, Fyrirhugaðar viðræður Símans hf., Sýnar hf. og Nova hf.: <https://www.samkeppni.is/media/frettatilkynningar/Minnisblad-vegna-vidraedna-um-fjarskiptainnvidi.pdf>



- Að metið sé hvort og hvaða áhrif fyrirhugaðar aðgerðir hafi á samkeppni, þ.á m. samkeppnisaðstæður keppinauta, kostnað við uppbyggingu innviða og áhrif á viðhald og áframhaldandi þróun. Aðferðafræði slíks mat er til staðar, sbr. t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.
- Að aðgerðir taki mið af þeirri stefnumörkun og aðgerðum sem önnur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu grípa til.

Þá vill Samkeppniseftirlitið benda á að þeir innviðir sem finna má í búnaði og tækni sem farnetin byggja á hér á landi eru ekki alfarið frá einum framleiðanda komnir og því kann að vera óljóst hvernig slíkur aðskilnaður geti verið framkvæmdur án þess að hann bitni á samkeppni og þ.a.l. almannahagsmunum.

2. Um sektarheimildir PFS

Er Samkeppniseftirlitið sammála tillögu um löngu tímabæra heimild PFS til að beita stjórnvaldssektum og viðurlögum, sbr. XV. kafla í frumvarpsdrögum, til að eiga þess kost að fylgja eftir eftirlitshlutverki sínu og ákvörðunum. Þó skal tekið fram að í frumvarpsdrögum á fyrri stigum málsins var gengið út frá því að PFS væri skv. þessu veitt heimild til að sekta fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtæki sem aðild eiga að broti gegn tilteknum ákvæðum fjarskiptalaga og reglum á grundvelli þeirra um allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Var það í samræmi heimild Samkeppniseftirlitsins í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga og til þess fallið að brotleg fyrirtæki gerðu ekki greinarmun á því hvort mál þeirra féllu undir rannsókn PFS eða Samkeppniseftirlitsins, sbr. nánar hér á eftir um samspil eftirlitsins og PFS. Hafa ber þó í huga að þó að sektarheimild Samkeppniseftirlitsins sé allt að 10% af veltu þá hafa álagðar sektir verið langt undir leyfilegri hámarksheimild. Veltur það á mati á eðli brots og aðstæðum hverju sinni en þrátt fyrir það er mikilvægt að heimildin sé hæfileg að þessu leyti til þess eins að skapa nægileg forvarnaráhrif og koma í veg fyrir brotlegan vilja.

Í því frumvarpi sem er til meðferðar hefur sektarheimild PFS verið lækkuð frá því sem fram kom í frumvarpsdrögum sem kynnt voru á samráðsgátt stjórnvalda, úr 10% niður í 4%. Vill Samkeppniseftirlitið gera athugasemd við þá lækkun sem mun veikja það forvarnarhlutverk sem sektarheimildin á að veita og viðhalda því ósamræmi sem er til staðar að þessu leyti milli heimilda PFS og Samkeppniseftirlitsins eins og framar segir. Eins mun lækkuð heimild gera viðkomandi fyrirtækjum auðveldara að reikna út afleiðingar af mögulegu broti á ákvörðunum og eftirlitshlutverki PFS eftir því sem svigrúm stofnunarinnar til þess að bregðast við er minna. Leggur Samkeppniseftirlitið því til að PFS verði veitt fyrrgreind heimild til að beita allt að 10% stjórnvaldssektum af framangreindum ástæðum.

3. Um samspil Samkeppniseftirlitsins og PFS

Í kafla 3.3. í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega fjallað um eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði og samspil PFS og Samkeppniseftirlitsins í því sambandi. Samkeppniseftirlitið tekur undir það sem þar kemur fram. Telur Samkeppniseftirlitið að samhliða lagaframkvæmd annars vegar almennra samkeppnisreglna og hins vegar fjarskipta- og póstreglna, sem ESB/EES rétturinn byggir á, hafi gefist vel hér á landi. Þannig er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að bregðast við brotum fyrirtækja á nær öllum mörkuðum íslensks atvinnulífs á samkeppnislögum á meðan PFS hefur það hlutverk að mæta samkeppnishindrunum á fjarskiptamarkaði með kvöðum til framtíðar litið í



samræmi við fjarskiptalög. Samkeppniseftirlitið telur rétt að áréttta nokkur sjónarmið í þessu sambandi, einkum í ljósi umsagna markaðsaðila við þetta frumvarp og frumvarp til breytinga á samkeppnislögum, sem nú liggur fyrir Alþingi.

Núgildandi fjarskiptalöggjöf var m.a. ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur. Mögulegar aðgerðir PFS á fjarskiptamarkaði miðast, með öðru, við að skapa skilyrði fyrir aukinni samkeppni á fjarskiptamarkaði til framtíðar litið (*ex ante*). Þetta meginhlutverk PFS helst óbreytt samkvæmt frumvarpinu.

Samkeppniseftirlitið starfar hins vegar á grundvelli samkeppnislaga og hefur eftirlit með því að farið sé eftir þeim lögum á markaði (*ex post*) og hefur í því skyni m.a. haft rýmri sektarheimildir en PFS. Lögunum og þeim tilskipunum ESB sem lágu þeim til grundvallar var ætlað að gilda samhliða beitingu almennra samkeppnisreglna gagnvart fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptamarkaði.² Þær breytingar sem nú er verið að ráðast í gera ráð fyrir hinu sama. Þannig er þýðingarmikið að almennum samkeppnisreglum sé einnig beitt á fjarskiptamarkaði til að styðja við markmiðið um virka samkeppni á þessu mikilvæga sviði. Nefna má að bann samkeppnisréttarins við misnotkun á markaðsráðandi stöðu hefur reynst þýðingarmikil vörn fyrir neytendur, nýsköpun og framþróun á þessu sviði og á það einnig við hér á landi.

Þegar við á hefur Samkeppniseftirlitið samskipti og samstarf við PFS með svipuðum hætti og eftirlitið hefur samstarf við ýmsar aðrar stofnanir sem hafa eftirlit með tilteknum sviðum atvinnulífsins og hafa eða geta haft áhrif á samkeppni með ákvörðunum sínum. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa samskipti og samstarf stofnananna gengið vel. Þannig eiga stofnanirnar greið samskipti sín á milli um mál sem eru á borði þeirra, en veita jafnframt hvor annarri faglegt aðhald.

Þá hefur hingað til ekki reynst vandkvæðum bundið að leysa úr mögulegri skörun verkefna milli stofnanna. Til stuðnings því hafa stofnanirnar starfað eftir leiðbeinandi reglum sem nú hafa verið uppfærðar, sbr. reglur nr. 1001/2019. Hins vegar hefur borið við að fyrirtæki, bæði á fjarskipta- og póstmarkaði, telji að skörun milli stofnananna hafi haft óheppileg áhrif á úrlausn mála. Í þessu sambandi hafa fyrirtæki á þessum mörkuðum látið reyna á valdmörk stofnananna fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sem hefur staðfest túlkun Samkeppniseftirlitsins í öllum meginatriðum.

Hafa ber í huga að athugasemdir fyrirtækja af þessum toga geta m.a. helgast af hagsmunum þeirra. Þannig er þekkt að fyrirtæki sem eru til rannsóknar haldi því gjarnan fram að mál eigi fremur undir þá stofnun sem hefur minni valdheimildir. Til dæmis er þekkt að fyrirtæki sem eru til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu og eiga yfir höfði sér háar stjórnvaldssektir, freisti þess að sýna fram á að málið eigi fremur undir eftirlitsaðila

² Sjá t.d. leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB frá 2002 (Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services) [2002] OJ C165/6: „In practice, it cannot be excluded that parallel procedures under ex-ante regulation and competition law may arise with respect to different kinds of problems in relevant markets. Competition authorities may therefore carry out their own market analysis and impose appropriate competition law remedies alongside any sector specific measures applied by NRAs.“ Sjá einnig Faull & Nikpay, The EC Law of Competition, önnur útgáfa 2007 bls. 1484: „... the mere existence of sector specific legislation does not prevent the application of the competition rules to the same area.“



á viðkomandi markaði (e. *sector regulator*), í þessu tilviki PFS, sem ekki hefur sömu valdheimildir að þessu leyti. Á sama hátt getur fyrirtæki sem er til rannsóknar hjá PFS viljað draga valdheimildir stofnunarinnar í efa þegar íhlutun vofir yfir. Þegar ákvörðun liggur fyrir freista viðkomandi fyrirtæki þess oft að fá íhlutun hnekkt á þessum grundvelli.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er núgildandi umgjörð stofnananna, sbr. og þær breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir, vel til þess fallin að leysa úr málum af þessu tagi. Þannig munu bætt úrræði PFS til að fylgja eftir ákvörðunum sínum m.a. skýra framangreint samspil stofnananna.

Í umsögnum um frumvarp þetta og frumvarp til breytinga á samkeppnislögum hafa komið fram sjónarmið um að rétt sé að sameina stofnanirnar tvær. Við þá tillögugerð virðist horft fram hjá þeirri staðreynd að Samkeppniseftirlitið starfar ekki einvörðungu að eftirliti á fjarskipta- og póstmarkaði heldur eru þeir markaðir einungis lítill hluti af ábyrgðasviði eftirlitsins. Jafnframt er horft fram hjá því að stór hluti af starfi PFS er með öllu óskyldur starfsemi Samkeppniseftirlitsins. Einnig er ekki vikið að því að hagsmunir þeir sem stofnununum er ætlað að vernda geta stangast á, sbr. t.d. öryggishagsmunir gagnvart samkeppnishagsmunum sem fjallað er um í kafla 1 hér að framan.

Þá er rétt að vekja athygli á því að fjárhagsleg samlegðaráhrif af sameiningu þessara stofnana hafa áður verið metin og var niðurstaðan sú að þau væru óveruleg.

Það er hins vegar rétt, sem bent hefur verið á, að dæmi eru um sameiningu sambærilegra stofnana, e.a. einnig við aðrar stofnanir. Þar er þó um undantekningartilvik að ræða. Jafnframt hefur réttilega verið bent á að kostir og gallar slíkrar sameiningar hafa reglulega verið teknir til umfjöllunar á vettvangi OECD (síðast ári 2019), en samkeppnisdeild og samkeppnisnefnd OECD stendur fyrir umræðu og safnar sjónarmiðum um hvaðeina það sem varðar mótun og túlkun samkeppnisréttar og samkeppniseftirlits. Rétt er hins vegar að áréttta að OECD hefur enga afstöðu tekið til þess hvort sameiningar af þessu tagi komi almennt til álita, þvert á móti hljóti stofnanauppbygging að þessu leyti að vera matsatriði í hverju landi.

Jafnframt hefur OECD bent á að unnt sé að ná fram mögulegum kostum sameininga með auknu samstarfi stofnana. Það er sú leið sem hér hefur verið farin, sbr. það sem áður er rakið.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson



Alþingi
Nefndasvið
101 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (samtökin) telja nauðsynlegt að endurskoða mikilvæg ákvæði frumvarpsins og leggja til að samþykkt þess verði frestað og frumvarpið endurskoðað. Frumvarpinu er ætlað að öðlast gildi um næstu áramót en betur fer á því að það verði lagfært áður en það verður samþykkt enda hafa Evrópugerðirnar sem ætlunin er að innleiða ekki enn verið teknar inn í EES-samninginn að því er fram kemur í greinargerð.

Samtökin skiluðu þann 10. janúar sl. umsögn um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda en einungis var að litlu leyti komið til móts við athugasemdir samtakanna. Þar á meðal var krafa samtakanna um að fram færi mat á áhrifum frumvarpsins á fyrirtæki - bæði fjarskiptafyrirtæki og þau sem flokkast sem neytendur eða notendur. Ekkert slíkt mat hefur farið fram.

Innleiðing Evrópugerða

Ekki er um hefðbundna innleiðingu Evrópugerða að ræða þar sem þær eru enn til skoðunar hjá EES-EFTA-ríkjunum. Hvorki liggja því fyrir inntak skuldbindinga Íslands til innleiðingar gerðanna né skuldbindandi tímamörk gildistökkunnar. Í greinargerð með frumvarpinu er einnig vísað til tillögu að reglugerð (um persónuvernd í fjarskiptum) sem er undirbúningi á vegum ESB og ekki er ljóst hvort eða að hve miklu leyti ætlunin er að innleiða ákvæði þeirra tillagna með frumvarpinu en samtökin telja óeðlilegt að vísa til hugsanlegrar lagasetningar á vegum ESB sem grunn að íslenskum lagaákvæðum.

Samtökin benda á að í sumum ákvæðum eru lagðar frekari kvaðir á fjarskiptafyrirtæki en í Evrópugerðunum sjálfum. Nauðsynlegt er að gerð verði grein fyrir því í frumvarpinu og greinargerð, bæði hvar vikið er frá gerðunum sjálfum og hvaða markmiðum ætlunin er að ná.

Að þessu sögðu eru samtökin sammála því að regluverk fjarskipta hér á landi sé í samræmi við það sem gildir í nágrannalöndunum og að samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja verði tryggð með því að ákvæði laganna verði ekki meira íþyngjandi en nauðsyn krefur.

Stjórnvaldssektir

Í frumvarpinu er í 102. gr. lagt til að brot gegn öllum ákvæðum frumvarpsins sem tengjast skyldum og kvöðum fyrirtækja verði stjórnvaldssektum allt að 4% af heildarveltu fyrirtækis og leggja má sektir á einstaklinga frá 10 þúsund krónum til 10 milljóna króna. Brot gegn 55 af 99 fyrstu greinum frumvarpsins varða stjórnvaldssektum.

Samtökin telja þessi ákvæði um stjórnvaldssektir engan veginn samræmast viðmiðum sem almennt gilda um refsikennd viðurlög sem eftirlitsstofnunum er heimilt að beita.

Beiting stjórnvaldssekta er íþyngjandi ákvörðun af hálfu stjórnvalds. Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnsýslulaga skal stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti og er í ákvæðinu sérstaklega tekið fram að það skuli gæta þess að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Refsikennd viðurlög, eins og stjórnvaldssektir og aðrar íþyngjandi ákvarðanir, eru því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur.

Samtökin eru almennt fylgjandi því að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngrípum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti að hálfu stjórnvalds þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfa að vera eins skýrar og unnt er og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar hverju sinni. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því að gripið sé fyrst til vægari úrræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripið er til sektarákvörðunar.

Samtökin telja að reglur sem settar eru um framkvæmd og beitingu stjórnvaldssekta þurfi að uppfylla almennan tilgang með eftirlitsreglum. Eiga reglurnar að hafa eðlileg varnaðaráhrif og hvetja til að farið sé að settum reglum og brugðist við kröfum um úrbætur, ellegar hafi það neikvæðar afleiðingar fyrir fyrirtækið. Hins vegar eiga íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda aldrei að ganga lengra en brýn nauðsyn er til að ná fram lögmætu markmiði. Því er nauðsynlegt að sektarákvörðun eigi sér ákveðinn aðdraganda, að aðvaranir séu gefnar og frestur til úrbóta, auk þess sem að andmælaréttur þarf að vera tryggður og virtur í raun. Komi til þess að aðrar leiðir dugi ekki og leggja þurfi á sekt þá verður ákvörðun um fjárhæð sektar að vera í eðlilegu samhengi við alvarleika brots og afleiðingar sem það kann að hafa, m.a. með tilliti til samstarfsvilja fyrirtækja, ásetningsstigs, ítrekunaráhrifa og annarra þátta. Mikilvægt er að regluverk sé samið þannig að tryggt sé að stjórnvöldum sé veitt aðhald í stjórnvaldsaðgerðum sínum, til að mynda að það sé ekki sami einstaklingurinn sem komi að setningu kvaða á fyrirtæki, framkvæmd eftirlits og eftirfylgni athugasemda og meti síðast hvort tilefni sé til beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Koma þessi sjónarmið m.a. skýrt fram í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að fjalla um viðurlög við efnahagsbrotum og kom út á árinu 2006¹ en þar var að finna almenna umfjöllun um grundvallaratriði varðandi verkefni eftirlitsaðila og heimildir þeirra til að leggja á stjórnsýsluviðurlög.

Í skýrslunni segir m.a.:

„Stjórnvaldssektir verða ekki lagðar á aðila nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar. Telur nefndin ástæðu til að eftirfarandi sjónarmið séu m.a. höfð í huga við útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta. Í fyrsta lagi verður að koma skýrt fram í lagaákvæði hvaða athafnir eða athafnaleysi geti leitt til stjórnvaldssekta. Í öðru lagi verður að koma skýrlega fram hvort einvörðungu sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila, sem oftast er fyrirtæki, eða hvort einnig sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann starfsmann fyrirtækisins sem framdi lögbrotið. Telur nefndin að til undantekninga eigi að heyra að lagðar séu stjórnvaldssektir á starfsmenn fyrirtækja.“

Enn fremur segir:

„Í lagaákvæði, sem heimilar álagningu stjórnvaldssekta, verður að koma skýrlega fram hvaða athafnir eða athafnaleysi geta leitt til þeirra. Í því sambandi leggur nefndin áherslu á að óæskilegt er að öll brot á ákveðnum lögum geti varðað stjórnvaldssektum, heldur beri að tilgreina nákvæmlega þær lagagreinar sem brot á geta varðað stjórnvaldssektum.“

¹ <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>



Og síðar:

„Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlítandi réttaröryggi við meðferð slíkra mála með eftirfarandi úrræðum: (1) Að þess sé gætt, þar sem því verður við komið, að sami starfsmaður rannsaki almennt ekki mál og taki ákvörðun um hvort lagðar skuli á stjórnvaldssektir. (2) Að vandað sé til rannsókna og allrar meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. (3) Þá er það mikilvægt réttaröryggisúrræði að geta kært ákvörðun um stjórnvaldssektir til æðra stjórnvalds og/eða borið hana undir dómstóla, sem hafi fullar endurskoðunarheimildir í slíkum málum.“

Þegar horft er til frumvarps til laga um fjarskipti þá uppfylla ákvæðin engan veginn þau viðmið sem fjallað er um hér að ofan.

Í fyrsta lagi eru öll ákvæði sem tengjast skyldum fyrirtækja felld undir ákvæði um stjórnvaldssektir bæði einstakar greinar í heild og eins heilu kaflarnir í frumvarpinu.

Í öðru lagi verður að taka mið af því að það er eftirlitsaðillinn, Póst- og fjarskiptastofnun, sem mótar og leggur kvaðir á fyrirtækin. Það er því sami aðillinn sem mótar kröfur samkvæmt fyrirhuguðum lögum, rannsakar meint brot á því að þessar kvaðir séu uppfylltar og er einnig ætlað að leggja sektir á fyrirtæki og einstaklinga í kjölfarið.

Í þriðja lagi eru mörg ákvæði sem ætlað er að falla undir stjórnvaldssektir matskennd og óljós. Kröfurnar sem fyrirtækjum er ætlað að uppfylla verða í kjölfarið matskenndar og óljósar. Grundvallarkrafa um skýrleika refsheimilda er ekki uppfyllt.

Það er mat samtakanna að frumvarpið geti ekki orðið að lögum með óbreyttum ákvæðum um stjórnvaldssektir. Samtökin leggja til samþykkt frumvarpsins verði frestað þar til þessum ákvæðum verður breytt eða að öðrum kosti verði ákvæði um stjórnvaldssektir felldar brott áður en frumvarpið verður samþykkt.

Um málskotsrétt eftirlitsstofnunar til dómstóla

Í i. lið 2. í 109. gr. frumvarpsins þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 er lagt til að stofnuninni verði ekki lengur skylt að afla heimildar ráðherra áður en ákvæðið er að bera niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála undir dómstóla.

Samtökin leggja gegn þessari tillögu enda er með henni endanlega kippt grundvelli undan úrskurðarnefndinni. Fyrirtækin geta ekki lengur treyst því að fá úrlausn mála sinna á stjórnsýslustigi heldur verða að leita beint til dómstóla sem að jafnaði er dýrara úrræði og tímafrekara.

Samtökin leggja þess í stað til að heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að bera niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla verði endanlega felld úr lögnum og að 2. ml. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 falli brott.

Í greinargerð með frumvarpinu er sagt að ákvæðið í núverandi mynd þyki ekki samræmast 1. mgr. 8. gr. tilskipunar 2018/1972. Það er því rétt að skoða umrædda grein en hún hljóðar svo:

1. *Without prejudice to Article 10, national regulatory authorities shall act independently and objectively, including in the development of internal procedures and the organisation of staff, shall operate in a transparent and accountable manner in accordance with Union law, and shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of the tasks assigned to them under national law implementing Union law. This shall not prevent supervision in accordance with national constitutional law. Only appeal bodies set up in accordance with Article 31 shall have the power to suspend or overturn decisions of the national regulatory authorities.*



Það er augljóst af lestri greinarinnar að Evrópulöggjöfin gerir enga kröfu um að eftirlitsaðilinn eigi rétt á að skjóta niðurstöðu úrskurðarnefndar til dómstóla. Þvert á móti er beinlínis tekið fram að óháðar úrskurðarnefndir hafi vald til að fresta eða breyta ákvörðunum eftirlitsstjórnvaldsins.

Gjaldtaka við endurnýjun tíðniheimilda

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því nýmæli að innheimta sérstakt gjald (skatt) við endurúthlutun tíðniheimilda, sbr. ákvæði IV til bráðabirgða. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu mun gjaldið skila 756 millj. kr. í ríkissjóð. Stærstur hluti gjaldsins verður greiddur af þremur fyrirtækjum. Rökstuðningur fyrir gjaldtökunni er m.a. sá að endurúthlutaðar tíðnir verði nýttar fyrir 5G-þjónustu og því fylgi auknir nýtingarmöguleikar og verðmætasköpun í fjarskiptum. Samtökin leggjast eindregið gegn þessum áformum.

Fyrirhuguð uppbygging fjarskiptafyrirtækja á innviðum vegna 5G þjónustu er gríðarlega kostnaðarsöm. Á meðan rekstrarkostnaður vegna þess hækkar þá lækka tekjustofnar fjarskiptafyrirtækja, m.a. í forni svokallaðra reikigjalda. Nú þegar hafa fjarskiptafyrirtækin greitt fyrir umræddar tíðniheimildir, bæði í útboðum á heimildunum sem og árgjald vegna notkunar þeirra.

Aukin gjaldheimta sem lögð er til í frumvarpinu mun koma illa niður á samkeppnishæfni íslenskra fjarskiptafyrirtækja. Mikil samkeppni er á fjarskiptamarkaði og hefur hún leitt til betri þjónustu og lægra verðs til neytenda. Skattheimtan mun fyrirsjáanlega draga úr getu og möguleikum fyrirtækjanna til að fjárfesta í nýrri og betri tækni og að bæta þjónustu við neytendur, á kjörum sem nú gilda. Samtökin leggja því til að hætt verði við gjaldtökuna og bráðabirgðaákvæði IV. í frumvarpinu verði fellt út.

Sameining stofnana

Umfang eftirlitsstofnana hefur vaxið gríðarlega á síðustu árum en útgjöld þeirra hafa aukist um 7 ma.kr. frá árinu 2010. Samtökin leggja áherslu á að hagræða í opinberum rekstri og að leitast verði við að draga úr útgjöldum eftirlitsstofnana. Því til viðbótar telja samtökin nauðsynlegt að auka skilvirkni í eftirliti og draga úr hættu á tvöföldu eftirliti.

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði. Rakin er þróun fjarskiptamarkaðar, frá ríkiseinokun til frjálsrar samkeppni, sem og eðli eftirlits Póst- og fjarskiptastofnunar með fjarskiptamarkaðnum. Ennfremur er tæpt á skörun verkefna Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins. Af umfjöllun í greinargerðinni má leiða að verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar lúta að svokölluðu ex-ante-eftirliti, sem horfir fram á við og byggist á markaðsgreiningum og álagningu kvaða, og eftirlit Samkeppniseftirlitsins sé ex-post-eftirlit, sem horfir tilbaka og tekur á einstökum brotum sem byggjast aðallega á kvörtunum um tiltekin brot á samkeppnislögum. Það er hins vegar ljóst að Samkeppniseftirlitið framkvæmir jafnframt markaðsgreiningar á einstökum mörkuðum sem byggjast ekki á ex-post eftirliti heldur á frumkvæði Samkeppniseftirlitsins, með vísan til heimildar í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 55/2005.

Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins ver stofnunin 2/3 hluta tíma sem til ráðstöfunar er til eftirlits með fjórum mörkuðum, þ.e. fjármálaþjónustu, dagvörumarkaði, fjarskiptum og samgöngu- og ferðamálaum. Samkeppniseftirlitið hefur framkvæmt markaðsgreiningar á þremur af þessum fjórum mörkuðum, þ.e. á sviði fjármálaþjónustu, nýleg greining á markaði fyrir fjárhagskerfi og greining á olíumarkaðnum sem tengist dagvöru og samgöngum. Það blasir við að Samkeppniseftirlitið telji sig jafnframt hafa heimild til að framkvæma markaðsgreiningu á fjarskiptamarkaði, líkt og Póst- og fjarskiptastofnun. Er því hér um að ræða dæmi um skörun á verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins.



Þessu til viðbótar má nefna að mikil vinna hefur lögð í að meta möguleika á sameiningu Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt fýsileikagreiningu Capacent á sameiningu m.a. umræddra stofnana frá árinu 2015 er töliverður ávinningur, þar á meðal fjárhagslegur og faglegur, fölginn í sameiningu þeirra.

Í ljósi ofanritaðs leggja samtökin til að umræddar stofnanir verði sameinaðar.

Virðingarfyllt,

Halldór Benjamín Þorbergsson,
frankvæmdastjóri SA

Sigurður Hannesson,
frankvæmdastjóri SI

Alþingi
Nefndasvið
Kirkjustræti, 101 Reykjavík

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjarskipti, sbr. þingskjal 1354, 775. mál

I. Inngangur

Vísað er til frumvarps til laga um fjarskipti, sbr. þingskjal 1354, 775. mál (hér eftir „lagafrumvarpið“). Síminn hf. (hér eftir Síminn) hefur kynnt sér efni lagafrumvarpsins og gerir svohljóðandi athugasemdir við efni þess og form.

Með frumvarpinu er leitast við að lögfesta regluverk ESB í fjarskiptum, nánar tiltekið tilskipun ESB nr. 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti, sem ber stundum vinnuheitið „fjarskiptakóðinn“ eða „Kóðinn“, sem og reglugerð ESB nr. 2018/1971 frá 11. desember 2018 um evrópskan hóp eftirlitsaðila á sviði fjarskipta, eða „BEREC-reglugerðin“. Jafnframt er um að ræða heildarendurskoðun á regluverki fjarskipta, en lögin munu leysa gildandi lög nr. 81/2003 af hólmi. Mikilvægt er því að vanda til verka.

Hugað skal að því að helstu markmið hins nýja regluverks ESB eru öðru fremur 1) að stuðla að fjárfestingum og uppbyggingu í háhraðanetum á borð við ljósleiðarakerfi og 5G farsímakerfum, 2) að stuðla að samkeppni, 3) að efla og þróa innri markaðinn og 4) stuðla að bættri neytendavernd.

Í upphafi skal það nefnt að þau drög að lagafrumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt í desembermánuði sl. hafa tekið nokkrum breytingum, en svo virðist sem fyrri athugasemdir Símans hafi að einhverju leyti verið teknar til greina við vinnslu þess. Á hinn bóginn eru mörg atriði sem er nauðsynlegt að bæta úr, bæði til hagsbóta fyrir fjarskiptamarkaðinn í heild, neytendur og fjarskiptafyrirtæki, sem og til þess að stuðla að réttri innleiðingu Kóðans og BEREC-reglugerðarinnar og að vinna að ofangreindum markmiðum ESB-regluverksins sem ætlunin er að innleiða.

II. Almennar athugasemdir

Þau ákvæði Kóðans sem fela í sér hvata til fjárfestinga og ætlað er að auðvelda uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta eru framfaraskref og líkleg til þess að vinna að markmiðum Kóðans. Á það bæði við um ákvæði sem snúa jöfnum höndum að fastanetum og farnetum, auk ákvæða sem virðast snúa öðru fremur að uppbyggingu 5G nets. Þá eru ákvæði sem heimila samstarf aðila við uppbyggingu fjarskiptaneta til góðs og kunna vel að stuðla að betri nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins.

Hins vegar er víða í lagafrumvarpinu að finna ósamræmi við Kóðann, en þar virðist einkum gengið lengra á rétt fjarskiptafélaga en heimilt er samkvæmt Kóðanum. Þar virðist fyrst og fremst einkum hafa verið horft til þess að efla völd Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) og auka valdheimildir PFS til inngripa og handstýringar á starfsemi fjarskiptafélaga. Að sama skapi virðast mörg ákvæði Kóðans sem ætlað er að tempra vald eftirlitsaðila og/eða gera kröfur um

tiltekna málsmeðferð ekki verið lögfest og lítill reki gerður að því að stuðla að jafnvægi við framkvæmd eftirlits á fjarskiptamarkaði. Er það afar miður, enda fara hagsmunir fjarskiptafélaga, neytenda og þjóðfélagsins alls mjög oft saman. Brýnt er að bæta úr ofangreindu áður en heildarendurskoðun fjarskiptalöggjafarinnar verður leidd í lög með þeim hætti sem frumvarpið býður. Skýringin á þessu kann að vera sú sem fram kemur í frumvarpinu að PFS tók þátt í að semja frumvarpið og því haft áhrif á efnistöð. Má leiða að því líkum að meira jafnvægi hefði fengist ef fjarskiptafyrirtækjum hefði verið veitt aðkoma við samningu og útfærslu á innleiðingu Kóðans í íslenskan rétt með ríkari hætti en gert var.

Í Kóðanum er mælt sérstaklega fyrir um það að með honum sé markvisst stefnt að því að hverfa frá sértæku fjarskiptaeftirliti með markaðsaðilum. Það skilar sér engan veginn inn í lagafrumvarpið sem til stendur að leiða í íslensk lög. Verður að bæta úr frumvarpinu til þess að þetta markmið ná inn í endanlega útgáfu laganna.

Þá eru ákvæði lagafrumvarpsins um sektarheimildir til handa PFS langt fram úr öllu hófi, bæði hvað varðar umfang og mögulegar sektarfjárhæðir. Engin rök standa til þess að fyrirtæki, stjórnarmenn og starfsmenn fjarskiptafyrirtækja á Íslandi þurfi að búa við gríðarlega ströng ákvæði um sektir og önnur viðurlög vegna mögulegra brota á fjarskiptalögum. Á það ekki síst við þegar fyrir liggur að staða fjarskiptamála á Íslandi er í fremstu röð á heimsvísu og hefur sú staða komist á án verulega íþyngjandi viðurlagaheimilda PFS hingað til. Standa því engin rök til þess að PFS séu fengnar sektarheimildir sem geta kollvarpað rekstri fjarskiptafélaga og að einstaklingar geti þurft að sæta refsingu fyrir margs konar smávægileg brot sem engan veginn réttlæta slíkar refsingar. Löggjafinn er eindregið hvattur til þess að skoða refsheimildir laganna ítarlega og taka þær til gagnerrar endurskoðunar.

Þá leggur Síminn til að kærueheimild PFS á úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála til dómstóla verði afnumin. Byggir það sjónarmið á þeirri meginreglu íslensks stjórnsluréttar að lægra sett stjórnvald skuli una úrskurði hins æðra setta stjórnvalds. Búa þar m.a. að baki réttaröryggissjónarmið og sjónarmið um skilvirka stjórnslu.

Sérstaka athygli vekur að ákvæði um aðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum skuli hafa verið fjarlægð úr lagafrumvarpinu áður en það var lagt fyrir Alþingi. Engin rök finnast fyrir þeirri breytingu í frumvarpinu, en slíkur aðgangur væri verulega til hagsbóta fyrir fjarskiptageirann í heild, uppbyggingu fjarskiptaneta, sem og til hagsbóta fyrir neytendur. Ástæða þess að frumvarpshöfundar fjarlægðu ákvæði sem kveða á um aðganginn vekja mikla furðu, en sú ákvörðun þarfnast nauðsynlega endurskoðunar. Í óbreyttri mynd vinnur frumvarpið að þessu leyti gegn samkeppni og neytendum og þar með þjóðfélaginu í heild.

Auk framangreindra atriða hefur Síminn ýmsar aðrar athugasemdir við frumvarpið og vísast til umfjöllunar um það hér að neðan.

Það ber að nefna að efni frumvarpsins og Kóðans, auk annarra Evrópugerða og hliðsjónarefnis er gríðarmikið að umfangi. Á þeim skamma tíma sem veittur var til athugasemda hefur gefist takmarkað ráðrúm til að gera efninu tæmandi skil. Rýmri tímamörk hefðu sjálfsagt stuðlað að betra lagafrumvarpi sem leiða má líkum að stuðli að vandaðri lagasetningu. Sökum þess skamma tímaramma sem hagsmunaaðilum var veittur til umsagnar er löggjafinn nú hvattur til þess að staldra við og sníða vankanta af frumvarpinu áður en lengra er haldið. Skorar Síminn því á umhverfis- og samgöngunefnd að fresta afgreiðslu málsins til næsta löggjafarþings í þeirri viðleitni að færa frumvarpið til betri vegar áður en það verður samþykkt sem lög frá Alþingi.

III. Athugasemdir við einstakar greinar

III.1 - Ákvæði 2. gr. - markmið

Í ákvæði 2. gr. frumvarpsins er vikið að markmiði laganna. Ákvæðinu hefur nú verið breytt frá upphaflegri mynd og fangar nú betur það markmið Kóðans að stuðla að uppbyggingu og notkun háhraða fjarskiptaneta á innri markaði EES-svæðisins. Hvað þau markmið varðar segir ákvæði 2. gr. hins vegar einungis að markmið laganna sé að stuðla að „hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði“.

Orðalag þetta fangar hins vegar ekki eitt það helsta markmið Kóðans, sem er að stuðla að uppbyggingu háhraðaneta. Markmiðsákvæði laga eru ein mikilvægustu ákvæði sérhvers lagabálks og hafa grundvallaráhrif á túlkun þeirra lagaákvæða sem þar er að finna. Markmið Kóðans, að auka uppbyggingu háhraðaneta er metnaðarfullt. Það væri því einkar heillavænlegt ef sá metnaður myndi skila sér í íslensku löggjöfina. Er því lagt til að orðalag ákvæðisins verði endurskoðað með það í huga að fyrrgreint markmið Kóðans endurspeglar betur í markmiðum íslensku laganna, til þess að þau hvetja til fjárfestinga í og uppbyggingar á háhraðafjarskiptanetum.

III.2 - Ákvæði 5. gr. - orðskýringar

Í ákvæði 5. gr. er að finna orðskýringar.

Hugtakið „endabúnaður“ er ekki skilgreint í lögnum, heldur er látið nægja að vísa til skilgreiningar í 1. lið 1. gr. Kóðans. Ástæður þessa eru ekki ljósar en telja verður heppilegra að grunnatriði í lögum á borð við skilgreiningu efnislega mikilvægra hugtaka séu afmörkuð og skilgreind af löggjafanum sjálfum. Er því lagt til að skilgreining orðsins verði tekin upp í lög.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að hugtakið „notandi“ geti bæði átt við um einstakling og lögaðila. Hins vegar tekur sama hugtak (e. user) í tilskipun 2002/25/EB einungis til einstaklinga, sbr. a)-lið 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Þá byggir hugtakið „endanotandi“ á hugtakinu „notandi“, en sökum þess að notandi getur bæði verið einstaklingur og lögaðili, getur endanotandi einnig verið það. Setja má spurningarmerki við það hvort tilvísanir í frumvarpinu til „endanotanda“ geti á öllum stöðum náð til lögaðila jafnt sem einstaklinga og hvort slík hugtakanotkun gangi hreinlega upp. Sem dæmi má nefna að í ákvæði 1. og 2. mgr. 93. gr. frumvarpsins er vísað til persónuupplýsinga um endanotanda, sem skv. framangreindu getur þó líka verið lögaðili. Í þessu samhengi má einnig benda á að það getur verið einkennilegt að tala um „upplýst samþykki“ endanotanda, þegar endanotandinn getur verið lögaðili. Mælst er til þess að frumvarpið verði skoðað í heild sinni út frá því hvort slík hugtakanotkun sé hreinlega tæk.

Í frumvarpinu er ekki gerð grein fyrir því hvers vegna öll hugtök sem eru skilgreind í Kóðanum eru ekki jafnframt skilgreind í lögnum og hvers vegna þar er að finna hugtök sem ekki eru skilgreind í Kóðanum. Mikilvægt er að íslensk lög viki ekki frá hinum einslita innri markaði EES-svæðisins, sér í lagi þegar kemur að hugtakanotkun. Engin grein er gerð fyrir frávikum að þessu leyti auk þess sem þau eru örökstudd. Er mælst til þess að ekki sé vikið frá Kóðanum við skilgreiningu hugtaka.

Lagt er til að skilgreining á hugtakinu fjarskiptanet verði breytt, þannig að ótvírætt sé að þau nái til kerfa sem byggja á föstum innviðum eða á miðlægri stýringu og hljóði eftirleiðis þannig (breytingar í undirstrikuðu)

„Fjarskiptanet: Eru merkjaflutningskerfi, hvort sem þau eru yfir fasta innviði eða eru miðlægt stýrð. Í fjarskiptaneti getur verið eftir atvikum skipti- eða beinibúnaður ásamt öðrum björgum,

þ. á m. neteiningar sem ekki eru virkar, sem leyfa flutning á merkjum yfir þræði, radíó, ljós eða með öðrum rafsegulfræðilegum aðferðum, þ. á m. yfir gervitungl, föst net (rása- eða pakkaskipt, þ. á m. internetið) og farnet, einnig rafmagnsdreifinet að því marki sem þau eru notuð til flutnings merkja. Fjarskiptanet eru einnig kerfi sem nýtt eru til útvarps- og sjónvarpsútsendinga og kapalsjónvarpsnet án tillits til þeirra fjarskiptamerkja sem um þau fara.“

III.3 – Ákvæði 9.gr. - Sérstök skilyrði.

Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstök skilyrði sem fjarskiptafyrirtæki sem bjóða fjarskiptanet eru bundin af, auk skilyrða skv. 8. gr. Í skýringum í greinargerð er ákvæðið sagt innleiða 2. mgr. 13. gr. Kóðans og B. hluta viðauka I við hann. Samkvæmt b. lið ákvæðisins segir að flutningsskyldur samkvæmt fjölmiðlalögum skuli uppfylltar, að því er varðar net sem notuð eru fyrir dreifingu hljóð- og sjónvarps til almennings.

Síminn telur hins vegar að breyta þurfi orðalagi b.-liðar til að samræmi fáiast við Kóðann.

Í B. hluta viðauka I við Kóðann kemur fram í 2. tl. að heimilt sé að láta flutningsskyldu í samræmi við ákvæði Kóðans fylgja almennri heimild til fjarskiptastarfsemi. Í 114. gr. Kóðans kemur fram að flutningsskylda (e. must carry obligations) geti einungis náð til sjónvarpsútsendinga. Því er nauðsynlegt að breyta orðalagi b. liðar 9. gr. frumvarpsins á þá leið að flutningsskyldan nái einungis til sjónvarpsútsendinga (línuleg myndmiðlun) en ekki til ólínulegrar myndmiðlunar. Telur Síminn mikilvægt að þessu verði slegið föstu svo ekki þurfi að leika vafi á því hvað í ákvæðinu felst.

III.4 – ákvæði 26. gr. - Grunnkröfur þráðlauss fjarskiptabúnaðar

Í frumvarpinu hljóðar niðurlag ákvæðis 26. gr. þannig:

„Óheimilt er að framleiða og markaðssetja búnað eða hugbúnað sem er hannaður eða aðlagður til að sniðganga réttindi þjónustuveitanda sem veitir þjónustu um skilyrt aðgangskerfi.“

Af orðalagi ákvæðisins mætti ráða að aðeins sú háttsemi sé óheimil að framleiða og markaðssetja þann búnað sem nefndur er í ákvæðinu og að það sé því skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins að sami aðili bæði framleiði og markaðssetji búnaðinn. Gætu þannig tveir aðilar sinnt hvorum þætti brotastarfseminnar, annar framleitt búnaðinn en hinn markaðssett hann. Ótvíræðara orðalag væri:

„Óheimilt er að framleiða eða markaðssetja búnað eða hugbúnað sem er hannaður eða aðlagður til að sniðganga réttindi þjónustuveitanda sem veitir þjónustu um skilyrt aðgangskerfi.“

III.5 – Almennt um IX. kafla: Markaðir, markaðsgreiningar og álagning kvaða

Töluverðar breytingar hafa nú verið gerðar á ákvæði 43. gr. frumvarpsins, frá því sem að var stefnt í drögum laganna. Er PFS nú gert að taka ítrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk. eru þessar breytingar til bóta frá upphaflegum drögum og í betra samræmi við Kóðann og markmið hans, auk þess sem þær stuðla að meira aðhaldi við töku afar huglægra stjórnvaldsákvarðana.

Engu að síður er augljóst að í óbreyttri mynd leiða ýmis ákvæði IX. kafla laganna um markaði, markaðsgreiningar og álagningu ekki til réttar innleiðingar á ákvæðum tilskipunarinnar. Nauðsynlegt er að gera úrbætur á kaflanum svo ekki verði um að ræða verulegt misræmi á milli fyrirhugaðrar lagasetningar og EES-reglna.

Hafa ber í huga að fjarskiptalög eru sérlög sem ganga framur almennum samkeppnislögum. Frá því samkeppni var gefin frjáls á fjarskiptamörkuðum hefur það verið stefna annarra evrópskra fjarskiptayfirvalda að draga úr sértæku samkeppniseftirliti fjarskiptaftirlitsstofnana og færa það undir hið almenna samkeppniseftirlit. Skýrt er kveðið á um þetta í Kóðanum. Segir þar m.a. í 29. mgr. aðfararorða að honum sé markvisst ætlað að draga úr sértæku ex ante eftirliti og færa eftirlit með fjarskiptamörkuðum undir hið almenna samkeppniseftirlit. Hvorki í lagatexta né skýringum með lögunum kemur þessi mikilvæga stefnumörkun fram, sem er satt að segja einkennilegt.

Samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi er mikil. Hefur samkeppnin aukist verulega á þeim 25 árum frá því einkaréttur var afnuminn á Íslandi. Sömu sögu er að segja annars staðar á EES-svæðinu og tekur Kóðinn mið af því. Af þeim sökum eru stigin stór skref í átt að því að færa sértækt samkeppniseftirlit yfir í almennt samkeppniseftirlit með því að gera ríkari sönnunarkröfur fyrir réttlætingu á því að leggja á sértækar eftirlitskvaðir. Verður að gera kröfu um að sama stefna væri tekin hér á landi og tekin er í öðrum löndum innan EES-svæðisins með innleiðingu Kóðans.

Áhersla er lögð á það í Kóðanum að hinu sértæka eftirliti verði aðeins beitt þegar það er nauðsynlegt (e. essential) sökum þess að ekki sé um neina samkeppni að ræða á markaði og ekki fyrirsjáanlegt að samkeppni komist á. Því þurfi að sýna fram á að samkeppni muni ekki komast á á smásölustigi nema með álagningu heilidsöluquaða. Er að öðru leyti vísað til tilvitnaðrar 29. mgr. aðfararorðanna um þetta.

Ákvæði 67. gr. Kóðans felur í sér breytingu á gildandi reglum og leggur aukna sönnunarbyrði á PFS fyrir því að leggja á íþyngjandi kvaðir. Felur ákvæðið í sér að beiting sértækra fjarskiptareglna verði einungis gerð í undantekningartilvikum þegar ljóst er að almennar samkeppnisreglur duga ekki til. Enda þótt ákvæði 44. gr. frumvarpsins endurspegli nú að miklu leyti inntak 67. gr. Kóðans, er rétt að tilgreina framangreint markmið tilskipunarinnar í lögunum, enda hafa markmið laga jafnan mikla þýðingu fyrir túlkun þeirra, sem áður segir. Í ákvæði 67. gr. Kóðans felst ennfremur það að eftirlitsaðili á ekki að framkvæma markaðsgreiningar nema sérstaklega ríkar ástæður standi til þess. Endurspeglast þetta hins vegar ekki í lagafrumvarpinu. Brýnt er að bæta úr þessum annmarka, enda nær lagafrumvarpið annars ekki fram þeim markmiðum sem að er stefnt með Kóðanum.

Fyrirnefnt ákvæði 67. gr. Kóðans er jafnframt í samræmi við eitt af meginmarkmiðum Kóðans um að draga úr árekstrum eftirlitsaðila. Algengt er að athafnir og eftirlitsstarfsemi PFS rekist á við athafnir annarra eftirlitsstofnana, ýmist Samkeppniseftirlits, Persónuverndar, Neytendastofu eða Fjölmiðlanefndar. Ekki er þó stefnt að þessu markmiði að nokkru leyti í frumvarpinu. Nauðsynlegt er því að gera lagfæringar á frumvarpinu að þessu leyti.

Í 8. mgr. 44. gr. frumvarpsins er PFS sett tímamörk hvað varðar markaðsgreiningar. eru tímamörkin vægast sagt nauðsynleg, enda eru markaðsgreiningar tímafrekar. Hingað til hefur

mjög borið á því við framkvæmd markaðsgreininga hjá PFS að endurskoðun hafi ekki farið fram innan gefinna tímamarka. Ofangreind tímamörk 8. mgr. 44. gr. eru þó með öllu bitlaus ef engar afleiðingar eru af því að fara fram yfir mörkin. Í þeim tilgangi að tryggja fyrirsjáanleika á fjarskiptamarkaði, sem og til þess að veita PFS aðhald við markaðsgreiningar er því lagt til að eftirfarandi ákvæði verði bætt við sem d. lið 8. mgr. 44. gr. eins og hún er nú:

„Standi Póst- og fjarskiptastofnun ekki við tímamörk sem kveðið er á um í ákvæði þessu falla álagðar kvaðir á viðkomandi markaði sjálfkrafa úr gildi.“

Ofangreind viðbót myndi auka aðhald og jafnframt auka málshraða, sem er einkar mikilvægur á fjarskiptamörkuðum, sem breytast ört. Má jafnvel halda því fram að 5 ára biðtími sé í raun of langur tími. Þær kröfur sem gerðar eru til PFS hvað tímamörk varðar eru því ekki ýkja miklar, enda þótt ofangreind regla yrði lögfest.

III.6 – Ákvæði 56. gr. - Aðskilin starfsemi

Ákvæði 56. gr. frumvarpsins er innleiðing á 77. gr. Kóðans, sbr. ummæli í greinargerð, og felur í sér heimild til að aðskilja starfsemi lóðréttis samþætts fyrirtækis. Með ákvæðinu stendur til að lögfesta heimildir PFS til íhlutunar. Ákaflega brýnt er að ekki verði gerðar minni kröfur til PFS við beitingu slíkra inngripa en lagt er upp með í Kóðanum.

Ákvæði 3. mgr. og a.-liður þess ákvæðis er svohjóðandi:

„Ef Póst- og fjarskiptastofnun áformar að leggja á markaðsaðila kvöð varðandi aðskilda starfsemi skal fyrirhuguð ákvörðun borin undir Eftirlitsstofnun EFTA. Með slíku erindi skal leggja fram:

- a. gögn sem renna stoðum undir niðurstöður eins og um getur í 1. mgr.,“ (Áherslublur. undirr.)

Samsvarandi orðalag Kóðans er hins vegar þannig:

„When a national regulatory authority intends to impose an obligation of functional separation, it shall submit a request to the Commission that includes:

- (a) evidence justifying the conclusions of the national regulatory authority as referred to in paragraph 1;“

Í orðalagi Kóðans er gengið út frá því að eftirlitsaðili þurfi að leggja fram sönnunargögn sem réttlæta inngrip, en orðalagið „renna stoðum undir“, sbr. orðalag frumvarpsins, gerir minni sönnunarkröfur til PFS en lagt er upp með í Kóðanum, enda má túlka það svo að PFS þurfi aðeins að leggja fram gögn sem stýðja við niðurstöður eins og um getur í 1. mgr. ákvæðisins. Töluverður munur er á sönnunarkröfum til stjórnvalds sem þarf aðeins að renna stoðum undir ákvörðun sína og stjórnvalds sem þarf að réttlæta ákvörðun sína og bera sönnunarbýrðina fyrir því að álagning íþyngjandi kvaða sé nauðsynleg. Rétt innleiðing á Kóðanum fæli það í sér að PFS þyrfti að leggja fram gögn sem réttlæta niðurstöður sínar, en ekki aðeins gögn sem „renna stoðum undir“ þær. Engin rök standa til þess að ákvæðið íþyngi íslenskum fjarskiptafélögum meir en samsvarandi ákvæði í öðrum löndum innan EES-svæðisins. Minnt er á þessu sambandi að beiting 56. gr. frumvarpsins, verði það að lögum, felur í sér skerðingu á stjórnvarskrárvörðum eignaréttindum, sbr. 72. gr. laga nr. 33/1944.

III.8 – Ákvæði 61. gr. - Eftirlit með smásöluþjónustu

Með ákvæði 61. gr. frumvarpsins stendur til að innleiða ákvæði 83. gr. Kóðans. Með ákvæðinu er PFS heimilað að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum smásöluþjónusta ef PFS kemst að því í kjölfar markaðsgreiningar að þar ríki ekki virk samkeppni og að kvaðir á heildsölustigi muni ekki leiða til þess að markmið laganna náist. Í ákvæðinu er hins vegar ekki mælt fyrir um það með hvaða hætti markaðsgreining skuli fara fram eða hvernig það skuli metið að fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Í samsvarandi ákvæði Kóðans er hins vegar byggt á því að umtalsverður markaðsstyrkur skuli metinn með hliðsjón af ákvæði 63. gr. Kóðans, markaðir greindir í samræmi við 64. gr. auk þess sem vísað er til þess að markaðsgreining samkvæmt ofangreindu fari fram á grundvelli 67. gr. Kóðans. Slíkar tilvísanir er ekki að finna í ákvæði 61. gr. frumvarpsins, sem gerir inntak ákvæðisins óskýrara fyrir vikið og eykur hættu á rangtúlkun.

Vísa þarf til viðeigandi ákvæða í frumvarpinu hvað varðar ofangreind atriði, þannig að markaðsgreining skuli fara fram á grundvelli 44. gr. frumvarpsins, umtalsverður markaðsstyrkur skuli metinn með hliðsjón af 45. gr. og markaðir skuli skilgreindir í samræmi við 43. gr. Með þeim hætti er samræmi í túlkun betur tryggt og innleiðing ákvæðisins rétt framkvæmd.

III. 9 - X. kafli. - Alþjónusta.

Samkvæmt 1. mgr. 84. gr. Kóðans felst í alþjónustu réttur neytenda til aðgangs að nothæfri háhraða internettengingu og (tal)símaþjónustu af skilgreindum gæðum, á föstum stað. Önnur þjónusta en sú sem tilgreind er í 84. gr. Kóðans er einfaldlega ekki alþjónusta í skilningi þess hugtaks.

Þrátt fyrir að neyðarsímsvörun hafi aldrei verið skilgreind sem alþjónusta í Evrópugerðum um fjarskipti hefur svörun neyðarsímtala verið skilgreind sem alþjónusta í reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007. Af þeim sökum hefur Neyðarlínan hingað til fengið úthlutað úr jöfnunarsjóði á þeim grundvelli.

Í ákvæði 92. gr. Kóðans segir að óheimilt sé að nýta fé til alþjónustu til að fjármagna þjónustu sem ekki telst til alþjónustu. Efnislega samsvarandi ákvæði er að finna í 245. lið aðfararorða tilskipunarinnar.¹

Með hliðsjón af framangreindu er augljóst að breyta þarf fyrirkomulagi við ráðstöfun fjármuna úr jöfnunarsjóði. Er því lagt til að bætt verði við nýrri málsgrein við ákvæði 66. gr. lagafrumvarpsins:

„Fjármunum sem aflað er frá fjarskiptafyrirtækjum til úthlutunar til alþjónustu er óheimilt að ráðstafa til annarrar þjónustu en þeirrar sem skilgreind er sem alþjónusta skv. 1. mgr. 62. gr. laga þessara.“

Væri ofangreind breyting jafnframt í samræmi við ákvörðun löggjafans við lögfestingu laga um samræmda neyðarsímsvörun nr. 40/2008, sem tóku gildi 5. júní 2008. Í upphaflegu frumvarpi til þeirra laga var svohljóðandi ákvæði í 3. mgr. 8. gr.:

¹ Þar segir: "Member States are not permitted to impose on market participants financial contributions which relate to measures which are not part of the universal service obligations. Individual Member States remain free to impose special measures (outside the scope of universal service obligations) and finance them in accordance with Union law but not by means of contributions from market participants."

„Kostnaður við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar, að því marki sem hann er ekki greiddur af tekjum fyrir þá þjónustu sem vaktstöðin veitir, greiðist úr ríkissjóði, m.a. með hluta af jöfnunargjaldi sem innheimt er á grundvelli fjarskiptalaga.“

Í skýringum með 3. mgr. 8. gr. frumvarps að ofangreindum lögum kemur fram að lagt sé til að viðbótarfjármögnun fáiast með svokölluðu jöfnunargjaldi sem skilgreint sé í fjarskiptalögum. Í nefndarálitum allsherjarnefndar við meðferð málsins á Alþingi var ákveðið að fella framangreint ákvæði út úr frumvarpinu, m.a. með svofelldum rökstuðningi:

„Er í fyrsta lagi lagt til að fallið verði frá því fyrirkomulagi að jöfnunargjald verði notað til að greiða kostnað við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar. Kostnaður við uppbyggingu og rekstur vaktstöðva greiðist því úr ríkissjóði og af þeim tekjum sem vaktstöð hefur af þjónustu sinni.“²

Samkvæmt því sem fram kom í nefndarálitinu og var framkvæmt með því að fella 3. mgr. 8. gr. úr frumvarpinu er ljóst að vilji löggjafans stendur til þess að neyðarsímsvörun verði fjármögnuð úr ríkissjóði og með þjónustutekjum. Sérstaklega er tekið fram að falla eigi frá því fyrirkomulagi að jöfnunargjald alþjónustu verði notað til að greiða kostnað við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar. Í rökstuðningi framsögumanns sem mælti fyrir álitum meirihluta allsherjarnefndar sagði m.a.:

„Ástæður þessa eru deilur sem hafa um allnökkurt skeið átt sér stað milli fjarskiptafyrirtækjanna og Fjarskiptastofnunar vegna álagningar þessa jöfnunargjalds og ráðstöfun þess en um það er lagalegt ágreiningsefni hvort heimilt sé að nota jöfnunargjald með þeim hætti sem um ræðir, bæði hvort lagastöðin hér innan lands sé fullnægjandi og hvort þessi tilhögun samræmist skuldbindingum okkar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Af þessum sökum, án þess að afstaða sé tekin til þess hvað sé rétt eða rangt í þeim efnum, þykir allsherjarnefnd betur fara á því að þessi kostnaður sem tengist neyðarsvörun sé borinn af ríkissjóði frekar en fjarskiptafélögunum sérstaklega. Þess má geta að fjarskiptafélögin eru skyldug samkvæmt öðrum ákvæðum til þess að veita aðgang að neyðarnúmeri notendum að kostnaðarlausu og það breytist ekki. Það sem breytist með þessu er það að í rekstri Neyðarlínunnar verður ekki hægt að gera ráð fyrir þessu framlagi frá fjarskiptafélögunum en þess í stað mun koma framlag úr ríkissjóði.“

Vilji löggjafans hvað framangreint varðar er því skýr, en töluverð og athuganir liggja að baki því að kanna heppilegasta fyrirkomulagið. Það skyti því skökku við nú, ef samþykkt væri lagafrumvarp í ósamræmi við skýran vilja Alþingis, sem hefur hingað til staðið til þess að neyðarsímsvörun verði ekki fjármögnuð með jöfnunargjaldi alþjónustu. Að öðrum kosti væru fjármunir, sem ætlaðir eru til fjármögnunar alþjónustu, nýttir til reksturs annarrar þjónustu. Væri það í hróplegu ósamræmi við tilgang ákvæða gr. 84-92 í Kóðanum. Sú tillaga er því gerð að tekinn verði af allur vafi um það að neyðarsímsvörun verði ekki fjármögnuð með jöfnunargjaldi sem fjarskiptafyrirtæki greiða í jöfnunarsjóð alþjónustu.

² Sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0924.html>

III.10 - XI. kafli. Skilmálar, gjaldskrár, gæði og neytendavernd.

a) Um upplýsingaveitur og yfirgjaldsþjónustu

Nauðsynlegt er nú, þegar heildarendurskoðun á fjarskiptalögum stendur yfir, að endurskoða fyrirkomulag við innheimtu viðskiptakrafna fyrir upplýsingaveitur. Í því sambandi er brýnt að hafa hugfast að samkvæmt lögum nr. 95/2008 er innheimtuleyfi skilyrði innheimtu fyrir þriðja aðila. Í dag er framkvæmdin sú að upplýsingaveitur, aðilar sem bjóða upp á þjónustu tengda símanúmerum, bjóða upp á yfirgjaldsþjónustu þegar notendur hringja inn í símaver viðkomandi félaga. Fjarskiptafyrirtækjum er síðan gert að innheimta fyrir þessa þjónustu á sama reikning og innheimt er fyrir þjónustu fjarskiptafyrirtækja, sbr. reglugerð PFS nr. 780/2010. Sökum þessa er innheimtuáhættan og innheimta viðskiptakrafna færð frá upplýsingaveitum til fjarskiptafyrirtækja, þótt fjarskiptafyrirtækin komi ekki að verðlagningu eða beri ábyrgð á þjónustunni með nokkrum hætti.

Sú breyting hefur átt sér stað frá upphaflegum drögum, að nú verður fjarskiptafyrirtækjum heimilt að senda notendum sérstakan reikning fyrir yfirgjaldsþjónustu, sbr. 74. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir að framangreind breyting feli í sér bót fyrir fjarskiptafyrirtækin þá er alls ekki öruggt að breytingin leiði til þess að neytendur geri sér grein fyrir því að gjaldið megi rekja til þjónustu sem keypt var af þriðja aðila. Fyrirkomulagið í núverandi mynd er því vægast sagt óeðlilegt og þarfnast frekari breytinga.

Innheimtuþjónusta fjarskiptafélaga fyrir upplýsingaveitur felur m.a. í sér eftirfarandi þjónustubætti:

- Móttaka erinda viðskiptavina, símtöl, tölvupóstar og netspjall.
- Útskýringar á gjaldtöku á reikningum ásamt úrlausn ágreiningsefna og kvartana.
- Eftirlit með skuldastöðu viðskiptamanna.
- Umsjón og eftirlit með gerð skuldaskomulaga ásamt móttöku greiðslna vegna þeirra.
- Umsjón með innheimtumálum á öllum stigum þ.m.t. stofnun bankakrafna.
- Dagleg innheimtustýring og sending innheimtuviðvörunar sem er fruminnheimta samkvæmt innheimtulögum.
- Milliinnheimta og færsla mála í löginnheimtu.
- Umsjón með samþykktum nauðasamninga, greiðslu og eftirlit með viðskiptavinum í greiðslustöðvun og gjaldþrotaskiptum.
- Leiðrétting á reikningum viðskiptavina og útgáfa kreditreikninga
- Endurgreiðslur vegna óréttmætrar gjaldtöku eða ofgreiðslna.
- Ábyrgð á viðskiptamannabókhaldi og uppgjöri þess við upplýsingaveitur.
- Afstemming á reikningum upplýsingaveitna hjá Símanum.
- Móttaka og ráðstöfun innborgana frá bönkum og ytri innheimtuaðilum.
- Afskriftir á viðskiptakröfum upplýsingaveitna.

Líkt og sjá má er þjónustan margslungin, erfið viðureignar og umfangsmikil.

Þar fyrir utan hefur t.a.m. Síminn ekki heimild til að takmarka þjónustu þegar greiðsluhæfi viðskiptavinar er takmarkað eða líkur eru á vanskilum. Þá þarf Síminn að afla heimildar upplýsingaveitna til að lækka kröfur þegar tilefni er til.

Í innheimtuþjónustu fyrir upplýsingaveitur er innifalinn allur rekstrarkostnaður s.s. kostnaður vegna prentunar og útsendingu reikninga, birting reikninga í heimabönkum og bankakostnaður vegna greiðslu reikninga. Jafnframt er innifalinn allur kostnaður við innheimtutilraunir s.s. sending innheimtuviðvörunar og millinnheimtubrifa, vinnulaun lögmannna og réttargjöld.

Þar sem upplýsingaveitur sinna ekki innheimtu á eigin kröfum og bera ekki beina ábyrgð gagnvart endanotendum, eru þau að mestu ónæm fyrir óánægju vegna verðlagningar.

Kvartanir vegna þjónustu lenda á starfsfólki fjarskiptafyrirtækja. Þar fyrir utan spara upplýsingaveitur sér umtalsverðan kostnað sem lendir á fjarskiptafyrirtækjum með því að sjá ekki um innheimtu sjálf, reikningagerð, útsendingu reikninga, innheimtu, reikningasvörun o.s.frv. Upplifun viðskiptavina er hins vegar sú að um sé að ræða þjónustu fjarskiptafyrirtækis. Þeir hafa því takmarkaðan skilning á því að um sé að ræða gjaldtöku sem er ákveðin og stjórnað af upplýsingaveitum, en ekki fjarskiptafyrirtækinu sem neyðist til að vera í fyrirsvari. Engin góð rök standa til þess að hafa fyrirkomulagið áfram með þessum hætti. Þess vegna er nauðsynlegt að breyta því núna.

Síminn telur eðlilegt að innheimtan verði alfarið færð yfir í hendur upplýsingaveitna eða að fjarskiptafélögum verði í sjálfsvald sett að innheimta þóknun af þjónustuaðilum yfirgjaldsþjónustu fyrir slíka þjónustu.

Síminn leggur því til eftirfarandi viðbót við ákvæði í grein 74. gr. lagafrumvarpsins:

„Þjónustuaðili yfirgjaldsþjónustu skal greiða fjarskiptafyrirtæki fyrir þjónustu við reikningagerð, innheimtu og umsýslu með kröfur gagnvart áskrifanda vegna gjaldfærslu af yfirgjaldsþjónustu.“

Þá leggur Síminn einnig til breytingar á 74. gr. frumvarpsins sem snýr að alþjónustu. Í ákvæðinu segir að neytendur að því er varðar alþjónustu eigi rétt á því að fá reikning sundurliðaðan án þessa að greiðsla komi fyrir. Síminn leggur til að orðin „án þess að greiðsla komi fyrir“ verði felld á brott. Það er óumdeilt að kostnaður fellur til við að senda út reikninga og fá hann greiddan. Er því eðlilegt að unnt sé að krefjast greiðslu fyrir þjónustuna, en hér um bil öll önnur þjónustufyrirtæki geta krafist greiðslu sem endurspeglar kostnað þeirra við reikningagerð.

Síminn telur jafnframt að lagfæra þurfi 75. gr. frumvarpsins sem fjallar um vanskil og færa greinina til nútímahorfs. Í stað þess að lokun nái einungis til „símabjónustu“ er rétt að vísað sé til „fjarskiptaþjónustu“. Ákvæðið gæti þá hljóðað eftirfarandi hætti:

„Heimilt er að loka fyrir fjarskiptaþjónustu vegna vanskila, enda hafi notanda verið gefin skriflega aðvörun a.m.k. mánuði fyrir lokun.

Fyrsta mánuð eftir lokun skal þó vera mögulegt að hringja í notandann. Óheimilt er að loka fyrir þjónustu vegna vanskila á yfirgjaldsþjónustu.

Ef gerð hefur verið tilraun til að komast hjá gjaldtöku á ólögmetan hátt eða reynt að koma gjaldskyldu yfir á óskyldan aðila er fjarskiptafyrirtæki heimilt að loka viðkomandi þjónustu án viðvörunar.“

III.11 - XIII. kafli. Friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd, aðstoð við rannsókn sakamála o.fl.

a) 88. gr. Leynd fjarskipta

Mikilvægt er að ákvæði 2. mgr. 88. gr. verði endurskoðað í heild sinni. Svo virðist sem tilskipun 2009/136/EB, sem breytir m.a. ákvæði 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2002/58/EB, muni ekki innleidd sérstaklega í EES-samninginn. Af þeim sökum er nauðsynlegt að breyta ákvæði 88. gr. frumvarpsins. Framangreint skiptir miklu máli í ljósi þess að krafan um öflun *upplýsts samþykkis* skv. 1. málsl. 2. mgr. 88. gr. á ekki við nema tilskipun 2009/136/EB hafi verið innleidd í EES-samninginn, ella dugar að veita viðkomandi notanda/áskrifanda upplýsingar um

vinnsluna og veita honum andmælarétt skv. tilskipun 2002/57/EB. Skiptir framangreint grundvallarmáli þegar kemur að því að meta lögmæti vinnslunnar sem hér um ræðir.

Einnig virðist orðalag fyrri undantekningarheimildarinnar sem 2. másl. 2. mgr. 88. gr. tekur til (um notkun á vefkökum í þeim tilgangi að „framkvæma fjarskiptin yfir fjarskiptanet“), og fjallað er um nánar í athugasemdum með frumvarpinu, taka mið af tilskipun 2009/136/EB, en ekki orðalagi tilskipunar 2002/58/EB. Með hliðsjón af framangreindu stenst því ekki að fullu fullyrðingin í skýringum með ákvæðinu í greinargerð um að það „[byggj] á 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2002/58/EB en ákvæði hennar var síðar breytt árið 2009, sbr. tilskipun 2009/136/EB“.

Til viðbótar framangreindu, um 1. másl. 2. mgr. 88. gr., þykir Símanum vert að benda á að í athugasemdum sem fylgja með frumvarpinu um þann málslið segir m.a. eftirfarandi;

„Með upplýstu samþykki er átt við að upplýsingaskylda samkvæmt persónuverndarlögum sé uppfyllt gagnvart notanda áður en samþykkis er aflað.“

Að mati Símans er villandi að tilgreina sérstaklega að einungis *upplýsingaskyldan* skv. ákvæðum persónuverndarlaga þurfi að vera uppfyllt til þess að umrætt samþykki teljist vera upplýst í þessum skilningi, enda gera persónuverndarlög mun ítarlegri kröfur til upplýsts samþykkis en einungis í tengslum við upplýsingaskyldu, sbr. einnig 10. gr. laga nr. 90/2018, þótt hún sé vissulega stór og mikilvægur þáttur.

Einnig segir eftirfarandi í athugasemdunum;

„Hér er almennt um að ræða vefkökur frá öllum aðilum sem ætlaðar eru í öðrum tilgangi en lögmætum.“

Framangreind setning er að mati Símans beinlínis röng, þar sem það hlýtur að vera að vinnslan skv. 1. másl. 2. mgr. 88. gr. sem byggir á upplýstu samþykki sé framkvæmd í *lögmætum tilgangi*, ella væri hún ekki lögmæt í skilningi persónuverndarlaga sbr. einnig athugasemdir hér neðar.

Skyldi tilskipun 2009/136/EB verða innleidd fyrir gildistöku nýrra fjarskiptalaga, telur Síminn engu að síður að tilvísun 2. másl. 2. mgr. 88. gr. í „lögmætan tilgang“ standist ekki, enda getur vinnsla farið fram í lögmætum tilgangi þótt hún fari fram í öðrum tilgangi en þeim sem sérstaklega er tilgreindur í athugasemdunum með frumvarpinu (þ.e. til að tryggja virkni vefsíðu eða veita þjónustu sem óskað hefur verið eftir). Til að mynda er vinnsla í markaðssetningartilgangi líka lögmætur tilgangur. Sé ætlunin að lögin tilgreini afdráttarlaust þann tilgang sem löggjafinn telur lögmætan fyrir þá vinnslu sem hér um ræðir yrði það að koma fram með skýrum hætti í lagaákvæðinu sjálfu en ekki í athugasemdum með frumvarpinu. Standi ákvæðið óbreytt leiðir það til þess að mun víðtækari vinnsla falli undir ákvæðið þar sem margs konar vinnsla getur farið fram í „lögmætum tilgangi“.

Þá er þversögn falin í því að nota það orðalag sem lagt er upp með í 2. másl. 2. mgr. 88. gr., þar sem það virðist þar með gefa til kynna að vinnsla persónuupplýsinga í tengslum við notkun á vefkökum á grundvelli upplýsts samþykkis skv. 1. másl. sama ákvæðis sé ekki framkvæmt í lögmætum tilgangi. Það getur ekki staðist þar sem reikna verður með að um þá vinnslu gildi líka lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en samkvæmt 8. gr. þeirra laga þarf við framkvæmd allrar vinnslu persónuupplýsinga (þ.m.t. um vefkökur) að huga að því að uppfylltar séu meginreglurnar sem tilgreindar eru í ákvæðinu. Helst ber þar að nefna 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna, um að persónuupplýsingarnar séu „unnar með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti gagnvart hinum skráða“. Ávallt yrði því að huga að meginreglum 8. gr.

persónuverndarlaga við vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við vefkökur, burtséð frá því hvaða heimild byggð er á. Þótt fjarskiptalög myndu sem sérlæg tilgreina að einungis ákveðnar heimildir kæmu til greina við vinnslu þessara sérstöku persónuupplýsinga skv. 2. mgr. 88. gr. laganna telur Síminn engu að síður að það sé villandi að tilgreina að einungis undantekningarheimildir fyrir slíkri vinnslu falli undir „lögmætan tilgang“, en ekki vinnsla þeirra upplýsinga sem fer fram á grundvelli upplýsts samþykkis.

Verði gerð breyting á ákvæðinu á þann veg að tilgangur vinnslunnar sem löggjafinn telur heimilt í undantekningartilvikum, í stað orðalags um „lögmætan tilgang“, mætti einnig tilgreina í ákvæðinu að slík vinnsla yrði að vera *nauðsynleg* til þess að ná þeim tilgangi sem undantekningartilvikin varða. Slík breyting væri a.m.k. eðlilegri að mati Símans þar sem hér er um undantekningarheimildir að ræða í 2. másl. 2. mgr. 88. gr., enda getur ýmis vinnsla farið fram í lögmætum tilgangi þótt hún sé ekki talin nauðsynleg.

Ef til vill væri unnt að vísa til þess í ákvæðinu að vinnslan verði að öðru leyti að uppfylla skilyrði laga nr. 90/2018 um meginreglur við vinnslu persónuupplýsinga, í stað þess að tilgreina sérstakar meginreglur í ákvæðinu sjálfu (t.d. um lögmætan tilgang eða nauðsyn), en með þeim hætti er þá verið að áréttu að vinnsla af þessum toga verði að uppfylla þær meginreglur sem tilgreindar eru í 8. gr. laganna, þ.m.t. varðandi lögmætan og nauðsynlegan tilgang.

Eins og vikið er að hér ofar er að mati Símans a.m.k. þörf á að tilgreina sérstaklega undantekningarheimildir, fyrir notkun á vefkökum sem ákvæði 2. másl. 2. mgr. 88. gr. tekur til, í lagaákvæðinu sjálfu en *ekki í athugasemdum* með frumvarpinu um umrætt ákvæði eins og er lagt til í drögum. Slík framsetning væri líka í samræmi við sambærilegt ákvæði í bæði tilskipun 2002/58/EB og tilskipun 2009/136/EB.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu er sérstaklega varhugavert að halda inni ákvæði 88. gr. í óbreyttu formi, enda ekki búið að innleiða viðeigandi Evrópugerðir sem ákvæðið byggir á og 2. mgr. ákvæðisins er að svo stöddu bæði röng og villandi.

b) 92. gr. Rannsókn sakamála

Ákvæði 92. gr. frumvarpsins fjallar um aðkomu fjarskiptafélaga að öflun og afhendingu upplýsinga í þágu rannsóknar sakamála. Í niðurlagi ákvæðis 92. gr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um skyldur fjarskiptafélaga varðandi varðveislu upplýsinga og aðgang lögreglu að fjarskiptasendingum. Afar brýnt er að slík reglugerð verði sett sem fyrst. Hins vegar er ekki síður mikilvægt að fjarskiptafélögin séu höfð með í ráðum við samningu þeirra reglna, enda fjöldi óvissuatriða fyrir hendi í dag sem nauðsynlegt er að höfð séu í huga áður en reglur eru settar um afhendingu svo viðkvæmra upplýsinga sem 92. gr. lýtur að.

c) 93. gr. Símaskrárupplýsingar

Athygli er vakin á því að í athugasemdum með ákvæði 1. mgr. 93. gr., er gengið út frá því að fjarskiptafyrirtækin skuli halda úti sérstakri númera- og vistfangaskrá. Þótt hér sé ekki um breytingu að ræða frá framkvæmdinni miðað við núgildandi fjarskiptalög telur Síminn engu að síður málefnalegt og eðlilegt, í ljósi laga nr. 90/2018, að skylda á hendur ábyrgðaraðila persónuupplýsinga um vinnslu slíkra upplýsinga skuli sérstaklega áréttuð í lagatexta, en ekki einungis í athugasemdum með þessu ákvæði í frumvarpinu.

Þá er vert að áréttu það sem sagði fyrir í umfjöllun um ákvæði 5. gr. (hugtakanotkun), að í ákvæði 93. gr. er vísað til persónuupplýsinga endanotanda, sem getur verið einstaklingur jafnt sem lögaðili. Ákvæðið og notkun hugtaksins „endanotandi“ þarfnast skoðunar í þessu

samhengi, enda getur ekki verið um að ræða persónuupplýsingar í þeim tilfellum sem slíkar upplýsingar varða lögaðila.

d) 94. gr. Óumbeðin fjarskipti

Í athugasemdum með ákvæði 94. gr. frumvarpsins segir m.a.:

„Þannig hefur einstaklingur rétt samkvæmt þessu ákvæði til að samþykka markaðssetningu frá ákveðnum aðilum með upplýstu samþykki skv. 1. mgr. eða að tölvupóstfang hans sé notað, skv. 2. mgr.“ (Áherslubr. undirr.)

Undirritað orðalag athugasemdanna er villandi, þar sem 2. mgr. ákvæðisins fjallar ekki um rétt neins aðila til að nota netföng einstaklinga, heldur fjallar það um rétt einstaklinga til að andmæla tiltekinni notkun á netföngum. Skýra mætti betur orðalag í athugasemdum að þessu leyti.

Ákvæði 4. mgr. 94. gr. frumvarpsins er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 1.–3. mgr. er heimilt að nota almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu.“

Framangreint ákvæði var ekki í frumdrögum frumvarpsins, en Síminn áréttar engu að síður fyrri athugasemdir sínar vegna 94. gr. Ofangreint ákvæði virðist ekki hafa ýkja mikla þýðingu, enda hefur almennt verið litið svo á hingað til að heimilt sé að senda markpóst á almenn tölvupóstföng fyrirtækja, enda gilda ekki um slík pósthöfundum sömu sjónarmið um persónuvernd og gilda um hefðbundin tölvupóstföng.

Að því er varðar beina markaðssetningu með notkun tölvupósts, á grundvelli upplýsinga um tölvupóstföng, er hins vegar enn brýnt að skorið verði úr um þá óvissu sem hefur fyrir hendi um langt skeið varðandi notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e.a.s. pósthöfundum einstaklinga sem aðeins eru notuð í starfi viðkomandi einstaklinga. Nánar tiltekið ætti ákvæði 94. gr. að mati Símans með afdráttarlausum hætti einungis að taka til tölvupóstfanga sem teljast ekki til vinnutölvupóstfanga viðtakanda. Ákvæðið sjálft og þær skýringar sem fylgja með frumvarpinu um ákvæðið bera með sér með skýrum hætti að ákvæðið eigi að vernda friðhelgi einkalífs einstaklinga, sbr. einnig fjölmörg dæmi úr ákvarðanaframkvæmd PFS. Þar af leiðandi er ljóst að öll tölvupóstföng einstaklinga sem notuð eru í einkatilgangi falla hér augljóslega undir. Hins vegar hefur ekki enn sem komið er komið fram í framkvæmd PFS að ákvæðið taki jafnframt til vinnutölvupóstfangs viðtakanda. Að mati Símans er því óhætt að gagnálykta á þann veg að sjónarmið um friðhelgi einkalífs eigi ekki við um vinnutölvupóstföng einstaklinga, sér í lagi þar sem notkun á vinnupósthólfi getur ekki verið talin hluti af einkalífi einstaklinga auk þess sem vinnupósthólfið sjálft og þar með vinnutölvupóstfangið eru talin vera eign vinnuveitandans. Þegar tölvupóstar eru sendir í þágu beinnar markaðssetningar og tölvupóstfang viðtakanda ber skýrlega með sér að um sé að ræða vinnutölvupóstfang viðkomandi (eins og á við um meirihluta vinnutölvupóstfanga), er í raun verið að beina markaðssetningu til vinnuveitanda viðtakanda eða starfseminnar sem þar fer fram – ekki til einstaklingsins í einkatilgangi. Oftast er um tölvupóstfang tengiliðs að ræða og því heppilegra að beina slíkum skilaboðum beint til viðkomandi fremur en að senda þau á t.d. almennt tölvupóstfang vinnuveitandans (t.d. postur@fyrirtaeki.is). Í ljósi alls framangreinds leggur Síminn til að eftirfarandi breyting verði gerð á ákvæði 4. mgr. 94. gr., þannig að hún hljóði eftirleiðis þannig:

„Ákvæði 1.-3. mgr. eiga ekki við um notkun s.k. vinnutölvupóstfanga, þ.e. tölvupóstföng sem bera skýrlega með sér að ekki sé um einkatölvupóstfang að ræða.“

Framangreint myndi skýra að miklu leyti ákvæðið, enda hefur mikil óvissa ríkt hvað framangreint varðar, þar sem ljóst er að um er að ræða persónugreinanlegar upplýsingar en hins vegar er afar hæpið að heimfæra sjónarmið um friðhelgi einkalífs til tölvupóstfanga sem einungis eru notuð í vinnutilgangi og eru eign vinnuveitanda, sem fyrr segir. Þá er afar algengt að mörg fyrirtæki séu einungis í samskiptum við lögaðila í daglegum störfum sínum og þ.a.l. ákveðna tengiliði þess lögaðila í þágu viðskipta eða þjónustu. Það skýtur því skökku við ef umrætt ákvæði ætti að leggja þá skyldu á sendandann að huga að friðhelgi einkalífs viðtakanda í aðstæðum þar sem markaðsskilaboðum er beint að vinnuveitanda viðtakanda eða þeirri starfsemi sem þar fer fram. Með framangreindri breytingartillögu er að mati Símans þó ekki verið að draga úr vernd friðhelgi einkalífs umræddra viðtakanda, þar sem bæði persónuverndarlög nr. 90/2018 og reglur Persónuverndar nr. 837/2006 um rafræna vöktun (einkum ákvæði 9. gr.) eiga áfram við um önnur álitæfni sem varða bæði notkun vinnutölvupóstfanga og vinnupósthólf viðkomandi, t.d. varðandi sjálfvirka áframsendingu skilaboða og aðgang að tölvupósthólfi. Í slíkum tilvikum er augljós þörf fyrir sérstakar ráðstafanir til að vernda friðhelgi einkalífs viðkomandi. Slík sjónarmið eiga aftur á móti ekki við í þeim tilvikum sem send eru skilaboð í þágu beinnar markaðssetningar á vinnutölvupóstfang. Þar að auki mætti jafnvel færa rök fyrir því að það sé ekki á forræði einstakra starfsmanna að t.d. andmæla móttöku slíkra skilaboða fyrir hönd síns vinnuveitanda þegar um ræðir skilaboð sem beint er að vinnuveitanda viðkomandi. Sem dæmi mætti nefna fyrirtæki sem selur skrifstofuvörur til lögaðila. Fyrirtækið hefur marga viðskiptavini og eru ákveðnir tengiliðir tilgreindir hjá viðkomandi viðskiptavinum vegna þeirra viðskipta, t.d. rekstrarstjórar eða skrifstofustjórar, með tilheyrandi skráningu vinnutölvupóstfanga. Sé ætlunin að umrætt ákvæði 94. gr. standi óbreytt mætti e.t.v. túlka það sem svo að skrifstofuvörufyrirtækið megi ekki senda markaðsskilaboð með tölvupósti til tengiliðs viðskiptavinar, á vinnutölvupóstfang viðkomandi, t.d. varðandi nýjar skrifstofuvörur sem fyrirtækið er að fara hefja sölu á og viðskiptavinur gæti haft áhuga á, nema að teknu tilliti til skilyrða ákvæðis 94. gr. Síminn telur a.m.k. að færa þurfi sérstök rök fyrir því ef ætlunin er að ákvæðið taki jafnframt til vinnutölvupóstfanga. Í ljósi ofangreinds er brýnt að ákvæðið verði uppfært með þeim hætti að það tilgreini með afdráttarlausum hætti hvort vinnutölvupóstföng falli undir gildissvið ákvæðisins, og þá á grundvelli hvaða sjónarmiða.

III.12 - XV. Kafli. Fyrirmæli og afturköllun réttinda. Stjórnvaldssektir og viðurlög.

a) 102. og 103. gr. Stjórnvaldssektir og refsingar.

Ákvæði XV. kafla lagafrumvarpsins fjallar um viðurlög við brotum á ákvæðum laganna. Miklar breytingar á núgildandi viðurlögum eru áformaðar í lagafrumvarpinu, til íþyngingar fyrir borgara og fjarskiptafélög, án þess þó að nokkur rök liggja fyrir til réttlætningar þeim breytingum. Er undirrituðum ekki kunnugt um að fylgni neytenda og fyrirtækja við fjarskiptalög hafi verið með hætti að ástæða sé til að gera breytingar á þeim viðurlagaheimildum sem í gildi hafa verið.

Ísland er í dag meðal fremstu ríkja heims hvað varðar samkeppni í fjarskiptum og aðgengi almennings að fjarskiptaþjónustu. Útbreiðsla háhraðaneta, hvort sem um fastanet eða farnet er að ræða, aðgengi að hefðbundinni talsímaþjónustu og annarri fjarskiptaþjónustu er satt að segja einstök með hlíðsjón af fámenni og strjálbýli landsins. Það kemur því undarlega fyrir sjónir að PFS skuli nú ætlaðar umtalsvert rýmri viðurlagaheimildir en þekkjast annars staðar í Evrópu og þótt víðar væri leitað.

Lagabreytingar í þá veru væru hugsanlega skiljanlegar ef mikil og stór vandamál væru fyrir hendi hér á landi og stöfuðu af viðvarandi og grófum lagabrotum á fjarskiptamarkaði, þar sem eina leiðin væri að leggja á háar sektir og beita fangelsisvist til þess að þvinga borgara til að fara að fjarskiptalögum. Staðan hér á landi er hins vegar ekki á þessa vegu og hefur aldrei verið. Svo virðist hreinlega sem PFS hafi verið gefinn laus taumur við að semja frumvarpstextann að þessu leyti, enda virðist XV. kafli frumvarpsins aðeins þjóna hagsmunum PFS og engum öðrum aðila – sem er vægast sagt einkennilegt í réttarríki. Þarfnast kaflinn því umtalsverðra breytinga. Síminn leggst eindregið gegn þeim breytingum á fjarskiptalögum sem fela í sér auknar heimildir PFS til að beita sektum og refsingum. Slíkar breytingar eru með öllu óþarfar til þess að ná fram markmiðum laganna, rétt eins og slík íþyngjandi ákvæði hafa verið óþörf hingað til. Auknar heimildir PFS ganga auk þess þvert á áform og markmið Kóðans um að draga úr sértæku eftirliti og færa eftirlit í auknu mæli undir almenn eftirlitsstjórnvöld, sbr. umfjöllun fyrir í skjali þessu.

Samkvæmt 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er lagt til að PFS verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem teljast brotlegir gegn rúmlega fimmtíu (50) ákvæðum frumvarpsins. Upphæð einnar sektar getur numið allt að 4% af heildarársveltu fyrirtækis og allt að 10 milljónum króna ef um einstakling er að ræða. Í 103. gr. er svo kveðið á um að brot gegn tilteknum ákvæðum sem tíunduð eru í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins geti varðað fangelsi allt að tveimur árum og að gáleysisbrot geti varðað sektum. Í kafla 3.6. í almennum kafla athugasemda við frumvarpið er fjallað um framangreindar heimildir sem lagðar eru fram. Í kaflanum er vísað til þess að aðildaríkjum sé skylt samkvæmt 29. gr. Kóðans að setja reglur um viðurlög. Af því tilefni vill Síminn vekja athygli á orðalagi þess ákvæðis, þar sem segir:

„Member States shall lay down rules on penalties, including, where necessary, fines and non-criminal predetermined or periodic penalties, applicable to infringements of national provisions adopted pursuant to this Directive or of any binding decision adopted by the Commission, the national regulatory or other competent authority pursuant to this Directive, and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. Within the limits of national law, national regulatory and other competent authorities shall have the power to impose such penalties. The penalties provided for shall be appropriate, effective, proportionate and dissuasive.“

Samkvæmt ákvæðinu skulu viðurlagasektir þannig aðeins taka til þeirra atvika þar sem það þykir nauðsynlegt. Að sama skapi skulu viðurlög vera viðeigandi, árangursrík, hafa varnaðaráhrif og vera í réttu hlutfalli við brot. Framangreint orðalag virðist ekki hafa verið haft til hliðsjónar við val á þeim ákvæðum sem falla undir refsheimild 102 gr. frumvarpsins. Í þessu samhengi skal það nefnt að í tilskipuninni er sérstaklega fjallað um hvaða ákvæði skuli líta viðurlögum. Með því að líta til þriðja kafla tilskipunarinnar sem fjallar um rétt neytenda má sjá að einungis er vísað til þess að aðildarríki skuli setja reglur um viðurlög vegna brota á 106. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um númeraflutning. Samkvæmt 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að átta ákvæði XI. kafla um neytendavernd falli undir sektarheimildir ákvæðisins. Að sama skapi má líta til þess að kafla XIII. fellur í heild sinni undir 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins án þess að sérstök verknaðarlýsing sé lögð til grundvallar.

Líkt og áður segir er fjallað um 102. og 103. gr. í almennum kafla frumvarpsins en þar segir:

„Til að uppfylla kröfu um skýrleika refsheimilda er farin sú leið að tilgreina sérstaklega þau ákvæða (sic) laganna sem geta verið andlag sektar ásamt því að orða stutta verknaðarlýsingu fyrir hvert ákvæði fyrir sig, þ.e. í hverju hin brotlega háttsemi er falin.“

Þegar litið er til stafaliða 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins, liggur ljóst fyrir að ákvæðið endurspeglar ekki þá leið sem fjallað er um í athugasemdum. Að mati Símans eru fjölmörg þeirra ákvæða sem talin eru upp, almenns eðlis og falla gjarnan að atvikum sem eru matskennd. Í mörgum tilfellum er það einnig ómögulegt fyrir PFS að staðreyna að brot hafi átt sér stað, sbr. til dæmis 94. gr. frumvarpsins um óumbeðin fjarskipti. Í dæmaskyni má einnig nefna að samkvæmt frumvarpsdrögum varðar það sektum allt að 4% af heildarveltu að sundurliðun reikninga misfarist, sbr. 74. gr., að endanotandi fái ekki ráð um bestu gjaldskrá á ári hverju, sbr. 72. gr. og ef upplýsingagjöf frá starfsmanni um símaskrárupplýsingar er ekki í samræmi við 92. gr. Síminn getur ekki séð hvernig það teljist nauðsynlegt að framangreind ákvæði falli undir sektarheimildir frumvarpsins í skilningi 1. mgr. 29. gr. tilskipunarinnar. Hér mætti lengi telja upp fleiri ákvæði. Framangreind dæmi sýna með skýrum hætti að ákvæði 102. og 103. gr. frumvarpsins þarfnast endurskoðunar. Er löggjafinn eindregið hvattur til þess að vanda til verka við reglusetningu um refsingar í frumvarpinu, enda eru viðurlagakaflar jafnan einhverjir þýðingarmestu þættir hvers lagabálks. Verður með engu móti séð að verulega íþyngjandi viðurlagaheimildir séu nauðsynlegar til að ná markmiðum fjarskiptalaga enda hefur það ekki verið raunin hingað til.

Til samanburðar má einnig líta til þess að samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005 sem höfð voru til hliðsjónar við smíði viðurlagaákvæða frumvarpsins getur starfsmaður eða stjórnarmaður aðeins hlotið refsingu á grundvelli 10. og/eða 12. gr. laganna ef um er að ræða brot fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á sama sölustigi. Samkvæmt frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga getur refsing samkvæmt lögnum náð til um fjölmargra ákvæða frumvarpsins. Ekki verður séð að þær refsheimildir sem lagðar eru til í frumvarpinu séu nauðsynlegar til að ná markmiðum fjarskiptalaga. Þá verður ekki séð að nauðsynlegt sé að sektir fyrir brot á allt að 50 mismunandi ákvæðum laganna þurfi að nema allt að 4% af ársveltu viðkomandi félags. Hér er augljóslega skotið langt yfir markið við ákvörðun og afmörkun viðurlaga og afar nauðsynlegt að vanda betur til verka og afmarka betur til hvaða ákvæða laganna sektarheimildir eiga að ná, sem og að afmarka hversu háar þær sektir geta orðið miðað við eðli brota. Ekki duga til almenn vísíákvæði þess efnis að hafa beri í huga eðli og efni brota við ákvörðun sekta, enda PFS samt sem áður í sjálfsvald sett að ákveða upphæðir sekta. Erfitt er að sjá að slíkar refsheimildir samræmist almennum sjónarmiðum um réttarríki.

Síminn vill einnig vekja athygli á nefndarálitum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (CERT, tiðniréttindi, rekstrargjald o.fl.). Framangreint frumvarp var að mestu leyti sambærilegt og það frumvarp sem nú liggur fyrir í tengslum við viðurlagaákvæði. Að mati meirihluta nefndarinnar voru ákvæði 10. og 11. gr. frumvarpsins ekki talin nægilega nákvæm og skýr og af þeim sökum var lagt til að ákvæðin yrðu felld brott og sættu endurskoðun. Telur Síminn að sömu sjónarmið eigi við þau frumvarpsdrög sem nú hafa verið lögð fram.

Í áðurnefndri 29. gr. Kóðans kemur fram að ríki hafa val um hverskonar sektarheimildir og upphæðir skulu færast til eftirlitsaðila við innleiðingu tilskipunarinnar. Samkvæmt 2. mgr. 102. gr. frumvarpsins er lagt til að stjórnvaldssektir geti numið allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs fjarskiptafyrirtækis, sem fyrr segir. Í dag hefur PFS heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir sem nema frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr., en sektir skulu þó aldrei vera hærrí en sem nemur 3% af veltu síðasta almanaksárs hjá hlutaðeigandi aðila. Ljóst er því að lagafrumvarpið mun hafa í för með sér margfalda aukningu á refsheimildum stofnunarinnar. Eðlilegt er að veigamikil rök liggja að baki slíkri kúvendingu í refsheimildum eins stjórnvalds, en engin slík rök virðast þó vera fyrir hendi.

Þegar litið er með almennum hætti á hlutverk PFS, sektarheimilda annara stofnanna, sektarheimilda nágrannaríkja og íslenskan fjarskiptamarkað í sögulegu ljósi fæst ómögulega séð hvers vegna PFS þarfnast svo stórvægilegrar sektarheimildar. Hvergi í frumvarpinu er það rökstutt af hverju svo viðurhlutamiklar sektarheimildir séu nauðsynlegar til að ná

markmiðum fjarskiptalaga, þrátt fyrir að um algjöra grundvallarbreytingu sé að ræða á refsheimildum stofnunarinnar.

Í þessu samhengi má nefna að samkeppni á fjarskiptamarkaði hefur þrífist ákaflega vel hér á landi. Þetta sést glögglega með árangursríkri innkomu Nova og Hringdu á fjarskiptamarkaðinn og áður Tals og Hive svo dæmi séu nefnd. Það má einnig líta til þess að innviðauppbýgging á fjarskiptakerfum hér á landi, bæði fastlínu og farsímadreifikerfum er í fremstu röð, bæði í Evrópu og öðrum hlutum heimsins. Verð fyrir fjarskiptapjónustu hefur að sama skapi farið lækkandi og þykir mjög lágt á heimsvísu þegar tekið er mið af kaupmætti neytenda. Framangreindur árangur hefur náðst án óhóflegra sektarheimilda PFS og án þess að PFS hafi þurft að grípa til sekta til að stuðla að aukinni samkeppni á mörkuðum.

Í ljósi þess að lítið var til samkeppnislaga, nr. 44/2005, við smíði 102. gr. frumvarpsins er mikilvægt að áréttta að hlutverk PFS er að mörgu leyti ólíkt því hlutverki sem Samkeppniseftirlitið sinnir. Í fyrsta lagi er hlutverk PFS bundið við afmarkaðan hluta ákveðinnar starfsemi en hlutverk Samkeppniseftirlitsins nær til allra sviða samfélagsins. Í öðru lagi hefur PFS almennt og mun víðtækara eftirlit með fjarskiptafélögum, auk þess sem PFS getur stundað inngrip í starfsemi fyrirtækja með mjög atviksbundnum og nákvæmum hætti. PFS getur til að mynda úrskurðað í málum vegna kvartanna sem berast stofnuninni, PFS framkvæmir markaðsgreiningar og getur einnig lagt sértækar íþyngjandi eftirlitskvaðir á fjarskiptafyrirtæki. Þess ber einnig að geta að samkvæmt gildandi fjarskiptalögum sem og fyrirliggjandi frumvarpi er PFS heimilt að stöðva rekstur fjarskiptafyrirtækja að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Það gefur því auga leið að PFS hefur úr fleiri úrræðum að tefla en Samkeppniseftirlitið sem eiga betur við um sértækt fjarskiptaeftirlit en víðtækar sektarheimildir.

Líkt og áður sagði um ákvæði 102. gr. frumvarpsins mun fyrirhuguð sektarheimild, sem gæti í tilfelli Símans numið 1.132.000.000 kr. (einn milljarður eitt hundrað þrjátíu og tvær milljónir), sé lítið til síðasta uppgjörsárs, náð til ákvæða fjarskiptalaga sem snúa til dæmis að rétti neytenda. Í því samhengi er vert að líta til laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laganna eru stjórnvaldssektir Neytendastofu bundnar 10.000.000 kr. hámarki. Nokkur munur er því á sektarheimildum PFS og Neytendastofu, enda þótt bæði stjórnvöldin geti lagt á sektir fyrir brot á lögum sem ætlað er að vernda hag neytenda. Þetta gefur skýrlega til kynna að heildstætt mat hefur ekki farið fram á því hvaða sektarheimildir eðlilegt sé að PFS skuli hljóta, né hvaða ákvæði skulu falla undir heimildina. Í athugasemdum við 102. gr. frumvarpsins er vísað til þess, að upphæð sektarinnar sæki fyrirmynd sína til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Samkvæmt 46. gr. laganna er kveðið á um að hægt sé að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem nema allt að 4% af árlegri heildarveitu fyrirtækja en umrædd sektarheimild er með þeim hæstu sem þekkist á Íslandi. Það skýtur skökku við að hámarkssektarheimild, samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi sé eingöngu ákvörðuð út frá lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Í því samhengi má nefna að ákvæði persónuverndarlaga gilda um alla vinnslu persónuupplýsinga hjá öllum ábyrgðar og vinnsluaðilum sem hafa staðfestu hér á landi. Umfang eftirlits hjá Persónuverndar og PFS er því mjög frábrugðið. Þá má einnig líta til þess að réttur til verndar persónuupplýsinga er hluti af friðhelgi einkalífs og er tryggður í stjórnarskrá, alþjóðasáttmálum og landslögum. Það liggur ljóst fyrir að um er að ræða gríðarlega mikilvæg réttindi sem tryggja þarf að sé framfylgt. Að mati Símans þarf að leggja heildstætt mat á hver eðlileg sektarheimild PFS ætti að vera í stað þess að horfa í blindni til stakra lagabálka. Komi til þess að sektarheimildin verði ekki lækkuð telur Síminn eðlilegt að gerður sé stigsmunur á upphæð stjórnvaldssekta eftir alvarleika brota, líkt og gert er í persónuverndarlögum. Þá er einnig mikilvægt sett verði skýrari fyrirmæli um hvaða atriði hafa áhrif á ákvörðun stjórnvaldssekta líkt og gert er í 47. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Samkvæmt 2. mgr. 102 gr. frumvarpsins kemur einungis fram að „við ákvörðun á fjárhæð sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot er að ræða“. Með þessu orðalagi verður PFS fært fullt ákvörðunarvald um umfang og eðli brota sem og upphæð sektarfjárhæðar. Telur

Síminn nauðsynlegt að PFS verði bundið skýrari skilyrðum við mat á ákvörðunum um beitingu stjórnvaldssekta, nái ákvæðin fram að ganga.

Þá er rétt að áréttta að fjarskiptaeftirlit sem PFS sinnir samkvæmt lögum er ætlað að fyrirbyggja brot gegn ákvæðum laga, en ákvarðanir PFS eru að miklu leyti teknar með það að markmiði að leggja skyldur á herðar aðilum. Eftirliti annarra eftirlitsaðila, á borð við Samkeppniseftirlitið og Persónuvernd svo dæmi sé nefnt, er hins vegar þannig háttað að þeir taka einkum ákvarðanir eftir að tiltekin háttsemi hefur verið framin, eða ex post. Sektorheimildir þeirra aðila taka því mið af því eðli eftirlitsins og ættu eðli máls samkvæmt að vera rýmri en heimildir eftirlitsaðila sem getur í raun handstýrt aðilum á markaðnum ef vilji er fyrir hendi. Í ljósi þess munar sem er á eðli þessara eftirlitsstofnana er því mikilvægt að leggja ekki heimildir þeirra að jöfnu og ætla ekki PFS í ofanálág sektorheimildir sem eru til jafns við þær sem aðrir eftirlitsaðilar hafa, sem hafa ef til vill fá önnur úrræði en þau að leggja á sektir.

Ef horft er á samanburð við önnur ríki má einnig sjá að fyrirhuguð fjárhæð stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpinu er í engum takti við fyrirhugaðar sektorheimildir eftirlitsstofnunnar PTS í Svíþjóð. Ástæða þess að hér er vísað til fyrirbyggjandi breytinga á sænskri fjarskiptalöggjöf er sú, að fjarskiptaftirlit Svíþjóðar hefur búið yfir svipuðum heimildum og PFS síðastliðin ár. Samkvæmt frumvarpsdrögum þar í landi er lagt til að sektorheimildir eftirlitsins verði bundnar við ákveðin ákvæði laganna og fjárhæð þeirra nemi 5.000 – 10.000.000 sænskra króna (130 milljón íslenskar krónur). Til þess að setja þessar tölur í samhengi má líta til þess að heildarvelta Telia í Svíþjóð árið 2018 var 83.6 milljarðar sænskra króna. Fyrirhuguð hámarkssekt vegna brota á fjarskiptalögum í Svíþjóð nemur því innan við 0.02 prósentum af heildarveltu fyrirtækisins. Af þessu dæmi einu má glögglega sjá að fyrirhuguð sektorheimild PFS hér á landi gengur fram úr öllu meðalhófi.

Síminn vill einnig benda á, að ef fjarskiptafyrirtæki eigi að halda áfram þeirri frampróun og nýsköpun á fjarskiptamarkaði, neytendum til hagsbóta, er óráðlegt að binda fyrirtæki óttahlekkjum með óhóflegum og íþyngjandi sektorheimildum eftirlitshafa. Slík tilhögun mun leiða til þess að fyrirtæki fari of varlega sem dregur úr nýsköpunarkrafti sem er engum til hagsbóta og vinnur gegn þeim tilgangi Kóðans að stuðla að fjárfestingum. Augljóst er því að jafn ríkar sektorheimildir og lagt er upp með í frumvarpinu geta hæglega dregið úr fjárfesta og hluthafa fjarskiptafélaga til að setja fjármuni í nýja uppbyggingu fjarskiptaneta.

Þá má ennfremur benda á að í lögum eru fyrir hendi margar til að leggja á stjórnvaldssektir fyrir eitt og sama athæfið sem gæti e.t.v. brotið gegn þremur lagabálkum á sama tíma. Gæti þannig Samkeppniseftirlitið lagt á aðila sektir fyrir allt að 10% af heildarveltu, Persónuvernd lagt sektir á sama aðila fyrir 4% af heildarveltu og svo loks gæti PFS líka lagt á sama aðila enn aðra sekt, fyrir allt að 4% af heildarveltu viðkomandi félags. Ef löggjafinn telur á annað borð æskilegt að lagaumhverfi fjarskiptafélaga stuðli að vexti þeirra og framgangi, er hann augljóslega á rangri leið þegar kemur að stefnumörkun sinni fyrir sektorheimildir stjórnvalda. Það er tímabært að láta sig málið varða.

Með allt framangreint að leiðarljósi telur Síminn þær breytingar sem lagðar eru til í 102. og 103. gr. frumvarpsins margar ónauðsynlegar og í verulegu ósamræmi við tilskipun (ESB) 2018/1972. Sektorheimildir skulu enda aðeins standa eftirlitsaðilum til boða ef nauðsyn krefur. Til samræmis við meirihluta nefndarálits sem vísað var til hér að ofan virðist einnig vera sem ákvæðin uppfylli ekki kröfur dómstóla um skýrleika refsheimilda. Að mati Símans ganga ákvæði 102. og 103. gr. frumvarpsins alltof langt og það má færa rök fyrir því að dagsektorheimildir sem þvingunarúrræði falli betur að mörgum þeirra ákvæða sem fram koma í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins. Síminn telur nauðsynlegt að ákvæðin verði tekin til alvarlegrar endurskoðunar og þau ákvæði verði einungis tiltekin sem nauðsynlegt er að falli undir viðurlagaheimildir PFS. Að sama skapi telur Síminn að upphæð stjórnvaldssekta sé óeðlilega

há og leggur Síminn til að sú heimild verði felld á brott eða stórlega lækkuð í samræmi við þau sjónarmið sem reifuð voru í þessum kafla.

Það er ákaflega nauðsynlegt að löggjafinn láti sig það varða og marki sanngjarna stefnu um það hvaða málefni geta kallað á svo ríflegar sektargreiðslur og fyrir hvaða málefni og brot á reglum er réttlætanlegt að sekta jafnríflega fyrir brot og lagt er til með frumvarpinu. Það er í öllu falli í hróplegu ósamræmi við hugmyndir borgaranna um réttaröryggi, að láta stjórnvaldi eftir einhlítt mat á því hvort tiltekin brot á lögum réttlæti sektir að upphæð 1.000 krónur eða 1.000 milljónir. Augljóst er að enginn einstaklingur myndi sætta sig við slíka óvissu. Sömu sjónarmið þurfa að eiga við hér, enda þótt fjarskiptafélög séu andlög slíkra ákvarðana.

III.13 - Breytingar á lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun

a) Almennt um verkaskiptingu við fjarskiptaeftirlit og tengdar stofnanir

Í 109. gr. frumvarpsins er mælt fyrir tillögum að breytingum á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, hér eftir pfsl.

Áður en vikið verður að athugasemdum um einstök atriði telur Síminn það verðuga umræðu hvort stofnanauppbygging og verkaskipting sé almennt með réttum hætti hvað varðar PFS. Hér að framan var fjallað um það að eitt af markmiðum nýs fjarskiptaregluverks er að koma í veg fyrir árekstur eftirlitsstofnana. Fjarskiptalög sem eru sérlæg eru sérstök að því leyti að í lögnum er komið inn á mörg svið sem einnig eru í almennum lögum um tiltekin réttarsvið, svo sem lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, og samkeppnislögum nr. 44/2005. Síminn lendir ítrekað í því að mál sem varða sömu atvik fá umfjöllun hjá fleiri en einu stjórnvaldi, með því mikla óhagræði sem því fylgir fyrir alla hlutaðeigandi aðila. Dregur það úr skilvirkni stjórnsýslunnar og skilvirkum rekstri fyrirtækja að leiðsögn eða niðurstaða hjá einu stjórnvaldi geti leitt til allt annarrar málsmeðferðar og niðurstöðu hjá öðru stjórnvaldi. Telur Síminn því að það sé athugunar virði að meta hvort annað hvort væri rétt að sameina tilteknar stofnanir eða skerpa á verkaskiptingu stofnana til að koma í veg fyrir mögulegan árekstur. Þannig verður í fljótu bragði ekki séð hvers vegna reglur frumvarpsins um persónuvernd eigi ekki frekar heima í persónuverndarlögum hvers vegna skilgreining markaða, markaðsgreining og mat á því hvort þörf sé á því að leggja á sértækar eftirlitskvaðir eigi ekki frekar heima hjá Samkeppniseftirlitinu. Í báðum tilvikum er um að ræða stjórnvöld sem sérhæfð eru annars vegar í persónuvernd og hins vegar í samkeppnisrétti. PFS er hins ekki sérhæft stjórnvald á þeim réttarsviðum og starfsmenn stofnunarinnar ekki sérfræðingar á þeim réttarsviðum. Er það til þess fallið að draga úr gæðum við meðferð stjórnsýsluvalds við töku matskenndra ákvarðana. Það sama má segja um Neytendastofu sem væri etv. betur til þess fallin að fjalla um neytendavernd í fjarskiptum en PFS.

b) Tillögur um breytingar á 3. gr. PFSL

Í b. lið 109. gr. frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á 3. gr. laga nr. 69/2003 um PFS.

Að nokkru leyti koma breytingartillögurnar til móts við þá gagnrýni sem fjallað er um hér að framan í umfjöllun um IX. kafla frumvarpsins en ganga þó ekki nægilega langt og eru því ófullnægjandi innleiðing á texta Kóðans. Í stað þess að setja ákvæðin í texta pfsl. telur Síminn mun eðlilegra að innleiðingin fylgi ákvæðum fjarskiptalaga sem fjalla um markaðsgreiningar og hið sértæka eftirlit. Eru athugasemdir þar að lútandi sem fjallað er um hér að framan því ítrekaðar.

Telur Síminn að rétt væri að gaumgæfa betur að framangreindu við endanlega útfærslu lagasetningar í samráði við hagsmunaaðila og stjórnvöld. Nægur tími er til stefnu þar sem lögin eiga ekki að taka gildi fyrr en í byrjun næsta árs.

Ennfremur má velta upp þeirri spurningu hvort úrelt sé það fyrirkomulag að fjarskipta- og pósteftirlit sé á hendi sömu stofnunar. Sú verkaskipting á sér sögulegar skýringar en ekki verður séð að í samfélagi nútímans fari eftirlit með þessum tveimur réttarsviðum saman, enda gjörólíkar þjónustur í eðli sínu.

c) Opinn heildsöluaðgangur að óvirka hluta ríkisstyrktra fjarskiptaneta

Í frumvarpi því sem kynnt var hagsmunaaðilum áður en það var lagt fyrir Alþingi var kveðið á um að veita skyldi opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð væru upp með ríkisstuðningi. Nánar tiltekið hljóðaði ákvæðið þannig:

„(3. gr. c.) Opinn heildsöluaðgangur ríkisstyrktra fjarskiptaneta.

Veita skal opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með ríkisstuðningi. Verð fyrir aðgang að slíkum fjarskiptanetum skulu byggja á verðsamanburði. Póst- og fjarskiptastofnun sker úr um ágreining um aðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum, þ.m.t. um dýpt aðgangs, tæknilega skilfleti og heildsöluverð.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að veita undaþágu frá kröfu um að heildsöluaðgangur skuli byggja á verðsamanburði ef fyrirhuguð nýting á fjarskiptanetinu mun ekki standa undir slíku heildsöluverði.“

Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi hefur ofangreint ákvæði hins vegar verið felld alfarið brott, án skýringa. Sá opni heildsöluaðgangur að ríkisstyrktum fjarskiptanetum sem lögð voru drög að í fyrri útgáfu frumvarpsins var að rekja til leiðbeininga ESA um úrlausn ágreinings um aðgang að ríkisstyrktum innviðum.

Í 23. mgr. fyrrnefndra leiðbeininga ESA segir:

„Given the degree of competition that has been achieved since the liberalisation of the electronic communications sector in the Union, and in particular the competition that exists today on the retail broadband market, a publicly funded network set up within the context of an SGEI should be available to all interested operators. Accordingly, the recognition of an SGEI mission for broadband deployment should be based on the provision of a passive (34), neutral (35) and open infrastructure. Such a network should provide access seekers with all possible forms of network access and allow effective competition at the retail level, ensuring the provision of competitive and affordable services to end-users.“

Ekki er að finna nokkra haldbæra ástæðu til þess að ekki væri unnt að fara eftir framangreindum leiðbeiningum ESA ef vilji væri fyrir hendi hjá löggjafanum. Engin góð rök standa til þess að ríkisstyrktir óvirkir innviðir ættu ekki að standa fjarskiptafélögum til boða og greiða fyrir uppbyggingu fjarskiptakerfa.

Væri farið að fyrrgreindum leiðbeiningum ESA væri betur tryggt jafnræði aðila á fjarskiptamarkaði til aðgangs að óvirkum innviðum sem þegar hafa verið kostaðir af almenningi, auk þess sem nokkurri óvissu væri eytt og uppbygging frekari fjarskiptainnviða gerð skilvirkari og hagfelldari, aðilum á fjarskiptamarkaði og neytendum öllum til hagsbóta. Slíkur aðgangur að ríkisstyrktum fjarskiptanetum væri til þess fallinn að auka samkeppni á markaði og tryggja neytendum lægra verð fyrir fjarskiptaþjónustu. Er því afar miður að ekki skuli kveðið á um slíkan aðgang í lagafrumvarpinu. Í þessu samhengi skal enn minnt á að eitt af helstu markmiðum Kóðans er að efla fjárfestingu í fjarskiptainnviðum. Augljóst er að tryggur aðgangur að ríkisstyrktum innviðum væri mjög til þess fallinn að vinna að markmiðum Kóðans. Óskiljanlegt er hvers vegna horfið hefur verið frá áformum sem styðja eindregið við þau markmið. Er löggjafinn eindregið hvattur til þess að kanna ástæður þess og bæta á ný inn ákvæði sem tryggj getur fjarskiptafélögum slíkan aðgang enda hvergi að finna reglur í landsrétti eða vegna EES-samningsins sem koma í veg fyrir að Alþingi Íslendinga lögfesti reglur sem heimila aðgang að óvirkum innviðum sem byggðir hafa verið upp af opinberum aðilum.

d) Kæruheimild PFS á úrskurðum úrskurðarnefndar PFS

Í 2. tl. i.-liðar 109. gr. frumvarpsins er lagt til að PFS verði heimilað að kæra úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála án þess að leita fyrst samþykkis ráðherra. Síminn leggst gegn þessari breytingu. Kæruheimildir lægra setts stjórnvalds á úrskurði æðra setts stjórnvalds eru fátíðar og eru skýr undantekning frá þeirri meginreglu stjórnsýsluréttarins að lægra sett stjórnvald skuli una úrskurði æðra setts stjórnvalds.

Í athugasemdum með frumvarpinu er ástæða þessarar lagabreytingar sögð sú að ákvæðið í núverandi mynd þyki ekki samræmast 1. mgr. 8. gr. Kóðans um sjálfstæði fjarskiptaeftirlitsstofnunar. Af því tilefni vill Síminn vekja athygli á tilvitnuðu ákvæði Kóðans, sem er svohljóðandi:

„Without prejudice to Article 10, national regulatory authorities shall act independently and objectively, including in the development of internal procedures and the organisation of staff, shall operate in a transparent and accountable manner in accordance with Union law, and shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of the tasks assigned to them under national law implementing Union law. This shall not prevent supervision in accordance with national constitutional law. Only appeal bodies set up in accordance with Article 31 shall have the power to suspend or overturn decisions of the national regulatory authorities.“

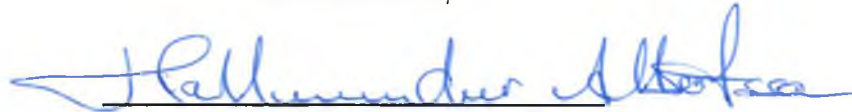
Enda þótt fjarskiptaeftirlitsstofnanir eigi sannarlega að vera sjálfstæðar í störfum sínum, er einfaldlega ekki stafkrók að finna í tilvitnuðu ákvæði 1. mgr. 8. gr. Kóðans, sem réttlætir heimild slíkrar stofnunar til að leita til dómstóla til þess að hnekkja ákvörðun úrskurðarnefndar eða annars áfrýjunarstjórnvalds. Þvert á móti má það beinlínis ráða af niðurlagi ákvæðisins að jafnvel þótt slík fjarskiptaeftirlitsstofnun skuli vera sjálfstæð og hlutlaus, eigi áfrýjunarstjórnvald að hafa einhlítt vald til þess að hnekkja ákvörðunum fjarskiptaeftirlitsstofnunar. Hvergi í Kóðanum má finna þess merki að eftirlitsstofnunum skuli tryggður réttur til þess að bera úrskurði slíkra stjórnvalda undir dómstóla.

Leggur Síminn því til að heimild PFS til að skjóta úrskurðum úrskurðarnefndar til dómstóla verði felld úr lögum. Í öllu falli er sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu, að auka ráðrúm PFS til að kæra úrskurði úrskurðarnefndarinnar til dómstóla, með öllu ástæðulaus og á sér ekki stoð í 1. mgr. 8. gr. Kóðans.

e) Málskostnaður vegna kæru til úrskurðarnefndar

Í ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 er kveðið á um aðferð við ákvörðun þóknunar nefndarmanna úrskurðarnefndar fjarskiptamála. Í núverandi mynd heimilar ákvæðið nefndarmönnum að ákveða sjálfum eigin þóknun fyrir nefndarstörf. Afleiðing þessa fyrirkomulags er að málskot til nefndarinnar eru dýrari fyrir kærendur en að skjóta málum til dómstóla. Fyrirkomulag þetta er vægast sagt óeðlilegt og dregur úr vilja hagsmunaaðila til að leita réttar síns eftir þeim leiðum sem lögin bjóða. Framangreint fyrirkomulag á sér ekki fordæmi hjá sambærilegum úrskurðarnefndum, sbr. t.a.m. áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Er löggjafinn því eindregið hvattur til að breyta ákvæðinu þannig að kostnaður vegna starfa nefndarmanna greiðist úr ríkissjóði en fyrirtæki beri sjálf kostnað við málarekstur. Væri það auk þess til samræmis við kostnað við málarekstur fyrir sambærilegum stjórnslunefndum, svo sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.,



Hallmundur Albertsson, lögmaður



Alþingi

Umhverfis og samgöngunefnd

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: 755. mál til umsagnar – frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dags. 18. maí 2020, þar sem frumvarp til fjarskiptalaga var sent Sýn hf., hér eftir Sýn eða Vodafone, til umsagnar.

Félagið hafði á fyrri stigum sent umsögn inn í samráðsgát til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Að hluta til hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemda. Hins vegar standa nokkur veigamikil atriði eftir sem ekki verður komist hjá að gera athugasemdir við, sbr. nánar hér að neðan.

Samandregnar megin áherslur

Með vísan til þess sem að neðan greinir eru samandregnar megin áherslur Sýnar hf., hér eftir *Sýn eða Vodafone*, þessar:

- Félagið varar eindregið við því að leiddar verði í lög meiri íþyngjandi kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á Íslandi en gerist og gengur í Evrópu og Kóðinn beinlínis kveður á um.
- Félagið fagnar því að tíðnir verði framseljanlegar en andmælir áformum um sértæka gjaldtöku við endurnýjun tíðna, sem það telur vera í andstöðu við sjónarmið um jafnræði við skattheimtu og ákvæði Kóðans.
- Félagið telur að sektarheimildir til handa PFS enn óþarflega miklar og í ósamræmi við Kóðann og það sem almennt tíðkast erlendis.



- Félagið telur tímabært að fjölmiðlanefnd, PFS og Samkeppniseftirlit verði sameinuð undir einn hatt.
- BEREC reglugerðin felur í sér framsal á yfirþjóðlegu valdi, sem að líkindum er í andstöðu við stjórnarskrá. Varhugavert er að innleiða hana í íslensk lög meðan ekki liggur fyrir hvernig aðlögun hennar verði háttað í EES samninginn.
- Félagið telur að fleiri aðilar en fjarskiptafyrirtæki eigi að koma að fjármögnun Netöryggissveitar, þ.e. allir þeir sem reka mikilvæga innviði, svo sem fjármála- og orkufyrirtæki og stjórnvöld.
- Félagið telur frumvarpstextann um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta of víðtækan að því leyti að PFS fær heimild til að „grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ án þess að afmarkað sé með nánari hætti í hverju slíkar ráðstafanir geti falist. Einnig að tryggja verði fagleg rök og þekkingu við veitingu umsagna til samgönguráðherra áður en sett verði reglugerð sem takmarkar nýtingu búnaðar frá tilteknum framleiðanda.
- Félagið telur frumvarpið innleiða með röngum hætti ákvæði um fjarskiptaleynd og gagnageymd.
- Félagið telur ákvæði um neytendavernd ganga lengra en leiða má af Kóðanum.
- Félagið telur ákvæði um upplýsingaveitur og bannmerkingar í símaskrá úrelt og þurfa endurskoðunar við.

Almennt

Í almennum athugasemdum frumvarpsins er þess getið að markmið íslenskra stjórnvalda er að fjarskiptaregluverk styðji m.a. við skynsamlega og hagkvæma uppbyggingu innviða fyrir 5G-net og -þjónustu á Íslandi. Markmið um uppbyggingu háhraðaneta er ekki síst til komið til að greiða fyrir hraðri og hagkvæmri uppbyggingu á 5G kerfum í Evrópu. Sýn styður heils hugar þetta markmið stjórnvalda og telur mikilvægt að það endurspeglit í fyrirliggjandi frumvarpi. Hafa fjarskiptafyrirtækin Sýn, Nova og Síminn þegar hafið undirbúning að samstarfi á sviði innviðafjárfestingar,



sbr. viljayfirlýsing félaganna sem tilkynnt var um í Kauphöll skömmu fyrir jólin 2019.

Á sama tíma er mikilvægt að ekki verði lagðar á kvaðir á starfandi fjarskiptafyrirtæki sem eru of íþyngjandi í rekstri þeirra, en sem kunnugt er hefur rekstur þeirra fjarskiptafyrirtækja sem einkum starfa í þjónustulaginu og eiga ekki mikla innviði reynst erfiður síðustu misseri. Hefur þróunin verið sú að fyrirtæki á borð við Mílu og GR, sem eru óhjákvæmilegir viðskiptavinir fjarskiptaþjónustufyrirtækja, hafa getað hækkað verðskrár á aðgangslaginu til samræmis við og jafnvel umfram verðlagshækkunar á sama tíma og vísitala fjarskiptaþjónustu hefur farið skarpt niður á við. Meðal annars af þessum sökum ber að gjalda varhug við að leggja íþyngjandi byrðar á fjarskiptaþjónustufyrirtæki, svo sem með stórfelldum nýjum álögum við endurúthlutun tíðna og aukinni neytendavernd sem gengur mun lengra en á öðrum sviðum atvinnulífsins. Sérstaklega er varhugavert að innleiða reglur sem eru mun strangari en Kóðinn mælir fyrir um, sbr. nánari umfjöllun í umsögn þessari.

Kóðinn og BEREC

Með frumvarpi til fjarskiptalaga er lagt til að löggjöf hér á landi verði til færð til samræmis við nýendurnýjað samevrópskt regluverk á sviði fjarskipta. Í þessu skyni verði innleidd hér á landi efnisákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronic Communications Code Directive eða EECC-tilskipunin), hér eftir *Kóðinn*.

Vakin skal athygli á, að umrædd gerð hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Þar með er óljóst hvernig leyst verði úr stjórnskipulegum vandamálum sem tengjast þátttöku í yfirþjóðlegri eftirlitsstofnun, sem reglugerðarpakki ESB frá 2009 mælir fyrir um, sem og svokölluð BEREC reglugerð nr. 2018/1971. Álitamál er hvort leiða eigi gerðir í landslög sem ekki hafa verið teknar upp í EES samninginn og eru þar með ekki bindandi að þjóðarrétti.

Fram kemur í skýringum með frumvarpinu að samningaviðræður EFTA-ríkjanna innan EES við Evrópusambandið um útfærslu aðlögunar vegna upptöku fjarskiptapakans í samninginn, einkum vegna valdheimilda stjórnar BEREC, eru langt komnar og yfirstandandi samráðsferli gagnvart Alþingi í samræmi við 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.



Í skýringum með frumvarpinu kemur fram að stoð verði sett fyrir setningu reglugerðar af hálfu ráðherra á grundvelli nýrra fjarskiptalaga, verði frumvarp þetta samþykkt, til innleiðingar á BEREC-reglugerðinni. Þetta orðalag er misvísandi, þar sem ekki verður betur séð en að með 107. gr. frumvarpsins sé BEREC reglugerðin innleidd í heild sinni með tilvísunaraðferð, sbr. orðalagið "með lögum þessum er innleidd...reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1971. Skv. 109. gr. frumvarpsins er ráðherra síðan falið að í reglugerðum að "kveða nánar á um aðild Póst- og fjarskiptastofnunar að Evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (BEREC) og Netöryggisstofnun Evrópu (ENISA)."

Ef upp kemur álitaefni þvert á landamæri aðildarríkja ESB eru lögbær stjórnvöld (fjarskiptaeftirlitsstofnanir ESB-ríkja) skuldbundin til að leita álits hjá BEREC og til að taka ýtrasta tillit til þess. Fulltrúar í BEREC taka ekki við fyrirmælum frá ríkisstjórnnum, stofnunum eða einstaklingum. Ákvarðanir BEREC eru því í reynd bindandi, enda ber að taka ýtrasta tillit til þeirra. Telja verður afar varhugavert að Alþingi innleiði BEREC reglugerðina, þegar ekki liggur fyrir hvernig útfærslu á aðlögun í EES samninginn verður háttað. BEREC reglugerðin felur í sér framsal á yfirþjóðlegu valdi, sem að líkindum er í andstöðu við stjórnarskrá. Tilvísun til BEREC í hinum ýmsu ákvæðum frumvarpsins, þar sem BEREC er fengið margvíslegt hlutverk, svo sem í 49. gr., 53. gr., 54. gr. og 62. gr. frumvarpsins, er með sömu rökum með öllu ótímabær.

Stofnanauppbygging og kostnaður við eftirlit

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði. Þannig telja frumvarpshöfundar ekki tímabært að fella eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði undir almenn samkeppnislög. Sýn gerir fyrirvara við þá afstöðu og bendir á, að félagið þurfti í hart nær fimm ár beðið eftir niðurstöðu samkeppnisyfirvalda vegna markaðsaðgerða Símans á sjónvarpsmarkaði. Einum anga málsins lauk með ákvörðun Samkeppnieftirlits nr. 25/2020, en þar hlaut Síminn 500 m.kr. stjórnvaldssekt. Áður hafði PFS sektað Símann í tvígang um 9 m.kr. vegna samsvarandi aðgerða.

Í stað þess að málið væri skoðað af einu og sama stjórnvaldinu hefur það komið til kasta Póst- og fjarskiptastofnunar, fjölmiðlanefndar og nú síðast Samkeppnieftirlitsins. Einsýnt er að skilvirkara væri að sama stjórnvaldið hefði rannsakað þessi mál. Telur Sýn til að mynda augljóst, að fjölmiðlanefnd er of lítil eining til að geta talist sjálfbær ríkisstofnun, sér í lagi þar sem PFS hefur þegar eftirlit með tilteknum ákvæðum fjölmiðlalaga.



Farsælast sé að sameina þessi þrjú stjórnvöld í eitt og tryggja þannig skjótari meðferð mikilvægra mála, sem að öðrum kosti geta haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins. Þá má setja spurningamerki við að eftirlit með pósthjónustu sé á sömu hendi og eftirlit með fjarskiptastarfsemi. Færi betur á því að eftirlit með pósthjónustu væri í sérstakri stofnun eða sérstakri deild innan Samkeppniseftirlits. Fjölmörg dæmi eru erlendis frá þar sem sértæk eftirlit og samkeppniseftirlit eru í sömu stofnun, til að mynda í Hollandi og á Spáni.

Þessi tillaga Vodafone, um sameiningu stofnana, styðst við álit virtustu fræðimanna á sviði samkeppnisréttar, sbr. fræðigreinin „The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends“, sem er aðgengileg á https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893 slóð:

Höfundurinn, **Frederic Jenny**, er prófessor í hagfræði hjá ESSEC Business School í París and og formaður OECD Competition Committee.

Í greininni er fjallað um kosti og galla þess að sameina samkeppniseftirlit, neytendaeftirlit og eftirlit með einstökum geirum (fjarskipti, fjölmiðla, orku etc.). Um kosti og galla sameiningar samkeppniseftirlits og sérfræðieftirlita segir Frederic Jenny m.a. á bls. 19 í greininni: *The optimal arrangement when it comes to whether one should entrust sectoral regulatory functions to the competition authority may differ depending on the size of the country. Indeed smaller countries may have difficulties supporting separate institutions given their public resource constraints and the important weight attributed to possible economies of scope or economies of scale in those countries may tip the balance of advantages and costs in favour of multi-function agencies.*

Sams konar sjónarmið koma fram hjá Competition Committee OECD, sbr. skýrsla á [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2015\)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En) þessari slóð:

Þarna segir m.a.:

Benefits from a multi-sectoral regulator: *The Committee did not express a view on whether multifunctional agencies are to be preferred to single-function agencies. Agencies that are responsible for both competition*



policy and sectoral regulation, are often responsible for regulation across multiple sectors (e.g. energy, telecommunications, etc.). This may afford even greater flexibility in staff allocation, further reduce risk of regulatory capture (see above), and allow for greater coherence of regulation across sectors. The latter may be particularly relevant where sectoral convergence is occurring. However, arguably, many of these benefits could be achieved by creating a multi-sectoral regulator without competition powers.

Ísland ætti að vera fullkomið dæmi um fámennt land þar sem þessi rök eiga að fullu við. Það er fyrir löngu komin á virk samkeppni til að mynda í fjarskiptum og við þær aðstæður taka almennar samkeppnisreglur við af sértækum reglum. Þegar þannig stendur á eru rök til sameiningar stofnana enn sterkari.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að útgjöld Póst- og fjarskiptastofnunar aukist um 169 m.kr. á árinu 2021, umfram það sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2020-2024. Helstu ástæður fyrir auknum varanlegum kostnaði eru fjölgun starfsmanna ásamt kostnaði vegna þátttöku í BEREC.

Áætlaður varanlegur árlegur kostnaður er vegna fjölgunar stöðugilda hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Tímabundinn stofnkostnaður er áætlaður um 50 millj. kr. á árinu 2021 og 34 millj. kr. árið 2022. Stofnkostnaður nær til almennrar endurmenntunar starfsmanna, mæli- og tækjabúnaðar fyrir ljósvakaeftirlit með 5G, gagnagrunns almennra fjarskiptaneta (GAF) og fyrir samanburðartól á fjarskiptaáskriftarleiðum (reiknivél). Ef tekin eru saman heildaráhrif frumvarpsins á afkomu ríkissjóð fyrir árin 2021–2025 er gert ráð fyrir að útgjöld verði um 738 millj. kr. yfir allt tímabilið. Á móti er gert ráð fyrir tekjum að fjárhæð rúmlega 600 millj. kr. vegna árgjalda af tíðnum. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að ófjármagnaður viðbótarkostnaður vegna aukins umfangs hjá Póst- og fjarskiptastofnun verði tekinn til skoðunar við endurskoðun fjármálaáætlunar.

Vodafone fær ekki séð að þörf sé að þeirri fjölgun starfsmanna og aukningu kostnaðar sem áformaður er. Þannig gerir frumvarpið þvert á móti ráð fyrir breytingu á markaðsgreiningum sem leiða ættu til fækkunar starfsmanna en ekki fjölgunar. Kostnaður vegna BEREC er ótímabær, sbr. að ofan. Þá telur Vodafone óeðlilegt að fjarskiptafyrirtækin fjármagni aukna útpenslu PFS með stórauðnum álögum í formi tíðnigjalda. Núverandi starfsmannafjöldi myndi nýttast betur í sameinuðum stofnunum, sbr. hér að



framan, og því engin þörf á frekari mannráðningum og auknum útgjöldum til að fjármagna slíkar ráðningar.

Stjórnvaldssektir og viðurlög sbr. XV. kafli

Frumvarpið ráðgerði í upphafi að PFS fái sams konar sektarheimildir og Samkeppniseftirlitið hefur til álagningar stjórnvaldssekta, sem nema allt að 10% af veltu. Eftir að hafa tekið við umsögnum í samráðsgátt breyttust viðurlagaheimildir þannig að nú er tekið mið af sektarheimildum skv. persónuverndarlögum. Það er þó ekki nákvæm lýsing þar sem miðað er við 4% af veltu í öllum tilvikum, en persónuverndarlög gera greinarmun eftir eðli brota og mæla annars vegar fyrir um 2% og hins vegar 4% af veltu.

Vodafone getur í sjálfu sér fallist á, að PFS fái rýmri sektarheimildir en skv. gildandi lögum, en telur óþarft að veita stjórnvaldinu svo íþyngjandi heimildir sem ráðgert er. Einnig telur félagið skorta á skynsamlega afmörkun á þeim brotum sem varða stjórnvaldssektum.

Víðast hvar í Evrópu eru heimildirnar bundar við fast ákveðnar fjárhæðir. Í sumum tilvikum er miðað við hlutfall af veltu en þó þannig að hámark sekta fari ekki umfram tiltekna fjárfæð. Þá eru dæmi um að einungis er miðað við hlutfall af veltu.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðgjafafyrirtækinu Cullen er þetta staðan í hinum ýmsu ríkjum Evrópu: Í Þýskalandi hefur PFS þar í landi einungis heimildir til að leggja á sektir á bilinu 10.000 til 100.000 EUR, eða sem nemur allt að um 15 m. ISK. Í Frakklandi hefur PFS þar í landi heimildir til að sekta allt að 3% af veltu, þó þannig að hámarkssekt getur einungis orðið 150.000 EUR (hækkar í 5% og 375.000 EUR við ítrekunarbrot). Fjárhagslegur styrkleiki fjarskiptafyrirtækja í þessum ríkjum er augljóslega margfaldur samanborið við íslensk fyrirtæki. Í Hollandi geta stjórnvaldssektir hæst numið 450.000 EUR, eða um 70 m. ISK. Hæstu sektarheimildirnar eru í Bretlandi, og nema þær allt að 10% af veltu, en þær sektir afmarkast við eina tegund brota, þ.e. gegn almennri heimild eða starfsleyfi. Er það langur vegur frá hinni löngu upptalning brotaflokka í fyrirliggjandi frumvarpi.

Vodafone telur engin málefnaleg rök fyrir að færa í lög heimildir til stjórnvaldssekta hér á landi sem eru langt umfram það sem almennt gerist í Evrópu. Nærtækara er að miða við fasta fjárhæð, rétt eins og algengast



er í Evrópu. Ef miða á við hlutfall af veltu þarf í öllu falli að setja ákveðin fjárhæðamörk, sbr. t.d. fordæmið frá Frakklandi. Miðað við stærð fyrirtækja á íslenskum fjarskiptamarkaði væri eðlilegt að setja þak á sektir á bilinu 50-100 m.kr.

Því skal einnig haldið til haga að Kóðinn mælir sérstaklega fyrir um í 29. gr. að sektarheimildir skuli vera „viðeigandi, skilvirkar, hóflegar og með varnaðaráhrif.“ Þá er einungis skylda til að innleiða sektarheimildir þar sem slíkt er talið nauðsynlegt. Svo virðist sem ekkert sérstakt mat hafi verið lagt á nauðsyn sektarheimilda, ef marka má hina löngu upptalningu ákvæða sem leggja má sekt við skv. 102. gr. frumvarpsins. Fæst ekki séð að gætt hafi verið að fyrirmælum Kóðans um viðeigandi og hóflegar (appropriate and proportionate) sektarheimildir. Þannig má sekta fyrir allt að 4% af veltu fyrir brot á ákvæðum um rétt neytenda, svo dæmi sé tekið. Í 102. gr. er til að mynda vísað í 69. gr. um upplýsingakröfur til samninga. Skv. orðanna hljóðan mætti því, ef frumvarpið nær fram að ganga, sekta Sýn fyrir allt að 800 m. ISK (4% af 20 ma.kr. veltu) ef það ferst fyrir að setja tengiliðaupplýsingar í samninga á einstaklingamarkaði. Sama gildir ef sundurliðun á reikningi verður ekki skv. ströngustu fyrirmælum 74. gr. eða farið verði gegn reglum um frágang á innanhússfjarskiptalögnum. Svona mætti lengi telja.

Við blasir að það skortir allt meðalhóf í sektarheimildirnar. Tekur steininn úr þegar sérstaklega er tekið fram í 3. mgr. 102. gr. að: „*Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.*“ Fyrir það fyrsta fer orðalagið „*verður beitt*“ gegn orðarlagi í 1. mgr. sömu greinar þar sem fram kemur að PFS „*getur lagt*“ á stjórnvaldssektir. Er í öllu falli nauðsynlegt að breyta orðalaginu þannig að ekki sé skylt að leggja á sektir. Í annan stað hlýtur að teljast viðurhlutamikið og fram úr hófi að sektir geti numið 4% af veltu fyrir gáleysisbrot. Svo dæmi sé á nýjan leik tekið um brot gegn réttindum neytenda þá hefur Neytendastofa einungis heimild til að leggja allt að 10 m.kr. stjórnvaldssektir. Skv. frumvarpinu væri unnt að sekta Símann fyrir 1,2 ma.kr. (4% af um 30 ma.kr. veltu) fyrir brot gegn rétti neytenda fjarskiptaþjónustu. Ekkert réttlætir slíka mismunun í valdheimildum gagnvart fyrirtækjum á almennum neytendamarkaði samanborið við fyrirtæki á fjarskiptamarkaði.

Þá eru ekki fordæmi fyrir því erlendis frá, svo vitað sé, að unnt verði að sekta einstaklinga, en frumvarpið gerir ráð fyrri að slíkar sektir geti numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr. Ekki er að finna rökstuðning í skýringum frumvarpsins fyrir þessu. Augljóslega myndi það skapa óþolandi starfsskilyrði ef einstaklingar sem starfa hjá fjarskipta-fyrirtækjum gætu



verið sektaðir persónulega allt að 10 m. ISK, fyrir gáleysisbrot, til að mynda við frágang innanhússlagna. Jafnvel sölumaður í þjónustuveri, sem gætir ekki að afar stöngum kröfum um neytendavernd og upplýsingaskyldu áður en samningur kemst á, myndi eiga á hættu að fá á sig sekt sem numið getur 10 m. ISK, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Er þetta ákvæði frumvarpsins augljóslega ekki viðeigandi eða hóflegt í skilningi Kóðans. Treystir Vodafone því að sektarheimildir á einstaklinga verði felldar úr frumvarpinu. Ef ætlunin er hins vegar að þessi sektarheimild nái einungis til einstaklinga sem starfa í eigin nafni en ekki fyrir lögpersónur þarf slíkt að koma með skýrum hætti fram í lagaákvæðinu.

Vodafone leggur einnig til að brotaflokkum ákvæðisins verði fækkað til muna. Í því samhengi skal bent á að að skv. inngangsorðum Kóðans (74. mgr.) dugar að afmarka sektarheimildir við brot gegn almennum heimildum og til að fylgja eftir skilyrðum í tíðniúthlutunum. Orðrétt segir: "*Competent authorities should monitor and secure compliance with the terms and conditions of the general authorisation and rights of use, and in particular to ensure effective and efficient use of radio spectrum and compliance with coverage and quality of service obligations, through administrative penalties including financial penalties and injunctions and withdrawals of rights of use in the event of breaches of those terms and conditions. Undertakings should provide the most accurate and complete information possible to competent authorities to allow them to fulfil their surveillance tasks.*"

Samkvæmt framansögðu eru fyrirhugaðar fjárhæðir sekta ekki einungis án meðalhófs og óviðeigandi heldur sækir afmörkun þeirra enga stoð í Kóðann. Þvert á móti fer afmörkunin gegn Kóðanum að mestu leyti.

Er því lagt til að einungis brot gegn a. lið (skilyrðum almennrar heimildar) og b. lið (skilyrðum fyrir notkun tíðna og númera), sbr. 102. gr. frumvarpsins, skulu sæta stjórnvaldssektum. Slíkar sektir geti numið 2% af veltu (neðri mörk sekta við brotum á lögum um persónuvernd) en þó að hámarki 50-100 m.kr. Jafnframt að ekki verði unnt að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga vegna starfa þeirra fyrir fjarskiptafyrirtæki eða aðra lögaðila.

Hér að neðan fara aðrar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:



A. Umgjörð fjarskiptamála, sbr. 3. og 4. gr.

Vodafone telur vandséð hvers vegna forstjóri Þjóðskrár Íslands á sæti í fjarskiptaráði, en þjóðskrá hefur ekkert hlutverk þegar kemur að stjórnarsýslu fjarskiptamála hér á landi. Nærtækara væri að skipa tvo fulltrúa atvinnulífsins í ráðið.

B. Skipulag tíðnirófsins og úthlutun tíðna, sbr. 12.-18. gr. og ákvæði IV. til bráðabirgða

Í frumvarpinu er að finna ákvæði þar sem framsal tíðna er heimilað og fagnar Vodafone því nýmæli. Hins vegar gerir Vodafone athugasemdir við áform um gjaldtöku fyrir endurnýjun tíðniheimilda, sem eru mjög íþyngjandi. Fyrirhugað er að taka 3.500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz fyrir tíðniheimildir á 800 og 900 MHz tíðnisviðunum og 1.000.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz á 1800 og 2100 MHz tíðnisviðunum. Gert er ráð fyrir því að gjaldtaka samkvæmt ákvæðinu geti skilað rúmlega 756 millj. kr í tekjur fyrir ríkið, þ.e. ef öllum tíðniheimildunum verður endurúthlutað við lok núgildandi gildistíma þeirra. Telur Vodafone álitamál hvort þau áform standist eignaréttarákvæði stjórnarskrár, enda hefur fyrirtækið byggt upp fjarskiptanet sitt á grundvelli úthlutaðra tíðniheimilda, sem félagið hefur haft réttmætar væntingar til að verði endurnýjaðar án svo stórfelldrar gjaldtöku.

Til viðbótar ofangreindum athugasemdum vill Vodafone benda á að við úthlutun bæði 800MHz tíðnibandsins og fleiri tíðnibanda á undanförunum árum, hefur verið notast við „uppboðsaðferð“, þ.e. farsímafyrirtækin hafa boðið í tíðniböndin og þá boðið þær upphæðir (með þeim skilmálum uppboðs sem fyrir liggja) sem þau ætla að verði hinn raunverulegi kostnaður af tíðniböndunum. Með því að ríkið krefjist aukinna gjalda fyrir tíðnibönd sem hafa farið í gegnum uppboðsferli með skýrum skilmálum, er verið að grafa undan gagnsæi og áreiðanleika uppboðs með íþyngjandi hætti fyrir farsímafyrirtækin. Aftur vísast í hvort þau áform standist eignaréttarákvæði stjórnarskrár í þessu samhengi, eins vísast til 1.gr. reglugerðar 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum, sbr. 1. mgr. 24.gr, og 32. gr. sömu reglugerðar. Í síðast nefnda ákvæðinu kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun skuli að jafnaði endurnýja tíðniheimild tíðnirétthafa, enda hafi sú ráðstöfun ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins. Engin ákvæði eru um gjaldtöku við endurnýjun. Staðfestir þetta að félög sem tekið hafa þátt í upphaflegu útboði hafa haft réttmætar væntingar við þá tilboðsgerð um að ekki komi til frekari gjaldtöku við endurnýjun.



Vodafone gerir einnig athugasemd við röksemdafærslu frumvarpshöfunda um hátt verð fyrir 800 MHz tíðnisviðið þess efnis að „þær tíðnir yrðu notaðar fyrir 4G og því verðgildi þeirra meira“. Í þessu samhengi má benda á, í fyrsta lagi að tekjur farsímafyrirtækja hafa ekki aukist við tilkomu 4G, og því getur verðgildi 4G tíðna ekki talist meira. Í öðru lagi þá eru flest, ef ekki öll umrædd tíðnibönd í dag „tæknilega óháð“, þ.e. heimilt er að nýta tíðniböndin í alla farsímataækni óháð kynslóðum, þ.e. 2G,3G,4G. Umrædd rök fyrir að verðleggja 800 MHz tíðnir umfram aðrar eru því haldlaus með öllu, og í reynd verið að skattleggja Vodafone með sértækum og afturvirkum hætti, en félagið hefur yfir að ráða 2/3 af tíðnibandi á 800MHz.

Endurspeglar gjaldtakan í engu raunkostnað við endurúthlutun tíðnanna, sem ætla mætti að væri rétta viðmiðið, sbr. lagafyrirmæli þar um. Í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003, kemur fram að gjald við veitingu réttinda fyrir notkun tíðna **skuli ákvarðast af kostnaði við úthlutunina**. Fæst ekki séð hvers vegna sama regla ætti ekki að gilda við endurúthlutun, ef slík gjaldtaka fari yfirhöfuð fram.

Þá liggur fyrir, sem fyrr segir, að um afar sértæka skattlagningu verður að ræða, sbr. tafla sú sem birt er í framvarpinu:

Rétthafi	MHz	Endurúthl.gj. (millj. I
Nova	200	185
Sýn	240	325
Síminn	229,6	238,6
Landhg.	0,8	0,8
IMC	6,8	6,8



Samtals

677,2

756,2

<1 GHz = 3,5 (millj. kr.) / MHz

1–3 GHz = 1 (millj. kr.) / MHz

>3 GHz = 0,35 (millj. kr.) / MHz

Augljóst er að gjaldtakan mun bitna harðast á Vodafone. Ákvæði frumvarpsins samræmist því í öllu falli ekki sjónarmiðum um jafnræði við skattlagningu. Þannig er ekkert vikið að hvernig fer með gjaldtöku við endurúthlutun á 700 Mhz bandinu eða á 2600 Mhz tíðnisviðinu. Þá hafa tekjur af farsímastarfsemi farið lækkandi síðustu misseri og engin rök fyrir að beita svo íþyngjandi gjaldtöku við þær aðstæður. Engar vísbendingar liggja fyrir um að tekjur af farsímastarfsemi geti aukist á ný, þvert á móti eru vísbendingar um mikinn kostnað af innleiðingu 5G fyrirséðar, sem endurspeglast í auknum heimildum til samnýtingar skv. Kóðanum. Í því sambandi má nefna að í 5G er tæknin þess eðlist að hún krefst mun breiðara tíðnibands, og má ætla að einungis í fyrstu úthlutun PFS á tíðnum fyrir 5G verði úthlutað um 300 MHz tíðnibandi. Eykst þá enn og verulega kostnaður farsímafyrirtækjanna til reksturs farsímakerfa sem ekkert bendir til að tekjur aukist af. Vodafone leggst því alfarið gegn hækkun tíðnigjalda og leggur til að þau verði lækkuð en ekki hækkuð vegna aukinnar þarfar.

Þá er athygli vakin á, að gjald fyrir tíðninotkun er þegar tryggt í gegnum árgjald sem greitt er til PFS á grundvelli 1. mgr. 14. gr. a í lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar er í 5. tl. mælt fyrir um árgjald vegna notkunar á almennum farnetum (*t.d. GSM, 3G, 4G og 5G*), og er það sem

hér

segir:

- a. Fyrir hvert MHz undir 2300 MHz 256.500 kr.
- b. Fyrir hvert MHz milli 2300 MHz og 10 GHz 128.250 kr.
- c. Fyrir hvert MHz yfir 10 GHz 25.650 kr.



Í kjölfar endurúthlutunar fær því ríkið alltaf umrætt árgjald og því engin ástæða til að mæla fyrir um viðbótar gjaldtöku við endurúthlutun. Reyndar telur Vodafone árgjaldið vegna 3,6 GHz tíðnibandið of hátt verðlagt. Þar er um 100 Mhz breitt tíðniband að ræða. Af þeim sökum er ekki rökrétt að verðleggja hvert MHz á helminginn af verði tíðna undir 2300 MHz, enda er þar um mun mjórri tíðnibönd að ræða. Nær lagi væri að verðleggja tíðnibönd í lið b að ofan á 20-50 þúsund per MHz, en slík verðlagning tryggir í það minnsta samkvæmni við verð á þessu tíðnibandi við endurúthlutun, gangi þau áform frumvarpsins eftir.

Kóðinn mælir auk þess ekki sérstaklega fyrir um að gjald við endurúthlutun skuli tekið, heldur einungis að ríki geti heimilað slíka gjaldtöku. Í slíkum tilvikum skuli tíðnigjöld byggja á hlutlægum, gagnsæum og hóflegum forsendum, *án mismununar*. Þannig segir orðrétt í 1. mgr. 42. gr. Kóðans: „Member States shall ensure that such fees are objectively justified, transparent, **non-discriminatory** and **proportionate** in relation to their intended purpose and shall take into account the general objectives of this Directive.”

Verður að gera þá kröfu, að hyggist íslenska ríkið engu að síður hefja innheimtu auðlindagjalds við endurúthlutun tíðna gerist það á grundvelli almennra reglna og heimilda, en ekki með sértækum ákvæðum sem brjóta gegn jafnræði og að líkindum gegn stjórnarskrá, sem og ákvæðum Kóðans, með jafn augljósum hætti og ráðgert er í fyrirbyggjandi frumvarpi. Slík gjaldtaka þarf í það minnsta að byggja á almennum sjónarmiðum og leggjast jafnt á alla aðila á markaði. Þá verður gjaldtakan að byggja á meðalhófi og kostnaði, en fyrir liggur að áformaðar álögur eru langt umfram umsýslukostnað PFS við að endurúthluta tíðnunum.

Auk þessa þá gengur alls ekki upp að 700 MHz tíðnibandið sé ekki tekið með í þessu lagafrumvarpi, það væri klár mismunun milli aðila og til þess eins fallið að styrkja markaðsráðandi stöðu Símans, sem hefur fengið úthlutað þessu tíðnibandi.

Vodafone fer fram á það að Alþingi beiti sér fyrir sanngjarnari verðlagningu við endurúthlutun tíðnibanda, sem og við álagningu árgjalda, sbr. að ofan. Einnig er það lágmarkskrafa að unnt verði að greiðsludreifa yfir gildistíma tíðniheimilda og draga þannig úr fjárbindingu fjarskiptafyrirtækja í tengslum við endurúthlutanir.



C. Framkvæmd markaðsgreininga, sbr. 44. gr.

Tímarammi milli markaðsgreininga skv. 44. gr. er of langur. Hraði markaðarins kallar á að greining sé framkvæmd með reglulegu og styttra millibili. Slíkt ætti að vera auðvelt þar sem PFS safnar helstu gögnum á 6 mánaða fresti.

D. Skilmálar, gjaldskrár, gæði og neytendavernd, sbr. XI kafli

Í frumvarpinu eru ákvæði um stórauðna neytendavernd. Vodafone fær ekki séð hvers vegna svo íþyngjandi ákvæði eru nauðsynleg á sviði fjarskipta umfram það sem gildir á öðrum sviðum viðskipta. Virk samkeppni í fjarskiptaþjónustu tryggir einfaldlega neytendum lægri verð og að skilmálar séu hóflegir. Hér verður vikið að nokkrum atriðum til nánari skýringar:

Í 70. gr. er mælt fyrir um að PFS skuli sjá til þess að starfrækt sé samanburðarþjónusta sem geri endanotendum að kostnaðarlausu kleift að bera saman og meta mismunandi tegundir fjarskiptaþjónustu að því er varðar verð og gjaldskrár, sem og gæði þjónustu.

Það býr engin annar markaður á Íslandi við það að stjórnvald sé ábyrgt fyrir að haldið sé úti samanburðarþjónustu í rauntíma til aðstoðar við neytendur. Slíkt er ekki gert í bankþjónustu, tryggingum, vali á lífeyrissjóðum eða á öðrum mörkuðum sem geta talist flóknir. Sýn setur spurningamerki við hvers vegna slíkt þarf þegar kemur að fjarskiptum. Einnig má benda á það að einkaaðilar hafa tekið slíka þjónustu að sér á fjarskiptamarkaði (aurbjorg.is) sem og á öðrum mörkuðum.

Samkvæmt 72. gr. verður óheimilt að kveða á um lengri binditíma neytenda en tólf mánuði. Er þetta rýmkun frá sex mánaða reglu gildandi laga. Stöðug tilfærsla viðskiptavina hefur mikil neikvæð fjárhagsleg áhrif á fjarskiptafélögin öll og markaðinn í heild sinni. Ætla má að verðlagning félaganna sé hærri til þess að geta staðið straum af þessum kostnaði. Á mörkuðum erlendis hafa fjarskiptafélög heimildir til þess að gera fjölbreyttari samninga við neytendur og þar með ná niður verðum, bæta þjónustu og tryggja fjárhagslegan stöðuleika félaganna. Í Evrópu er til að mynda almennt heimilt að kveða á um allt að 24 mánaða binditíma. Skv. upplýsingum frá ráðgjafafyrirtækinu Cullen á þetta við í Belgíu, Tékklandi, Frakklandi, Þýskalandi, Írlandi, Ítalíu, Hollandi, Spáni, Svíþjóð og Bretlandi. Fullyrða má, að það væri hagfelld neytendum ef unnt væri að gera



samninga til 24 mánaða. Þeir myndi sannanlega njóta þess í lægri verðum en þeim sem gilda skv. almennum verðskrám án bindingar.

Þá vekur sérstaka athygli að Kóðinn heimilar berum orðum allt að 24 mánaða binditíma, þótt vissulega sé einstökum ríkjum heimilt að stytta hann. Miðað við hve samkeppni er orðin virk í fjarskiptaþjónustu á Íslandi og að teknu tilliti til hver er almenna reglan í Evrópu blasir við að 12 mánaða hámarks binditími á Íslandi gengur of skammt. Því leggur Vodafone til 72. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að heimilt verði að kveða á um allt að 24 mánaða binditíma, rétt eins og almennt á við í Evrópu. Að öðrum kosti er samkeppnisstaða íslenskra fjarskiptafyrirtækja skert að ósekju.

E. Netöryggissveit, sbr. XII kafli

Í nýsettum lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019, segir í 3. mgr. 16. gr. að stjórnarráð Íslands skuli njóta þjónustu Póst- og fjarskiptastofnunar á sviði netöryggismála án sérstaks endurgjalds. Aðrar opinberar stofnanir geta gert samninga við Póst- og fjarskiptastofnun um aðstoð og ráðgjöf skv. 1. mgr. gegn endurgjaldi. Staða þessara mála er því sú, að eingöngu fjarskiptafyrirtækjum er gert að fjármagna starfsemi netöryggissveitar, þ.m.t. þjónustu sem stjórnarráð Íslands nýtir sér.

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem lúta að hlutverki netöryggissveitar, sem og fyrirmæli um samninga netöryggissveitar og fjarskiptafyrirtækja. Vodafone telur engin rök fyrir að fjarskiptafyrirtækin ein geri slíka samninga og fjármagni starfsemi sveitarinnar. Við stofnun sveitarinnar var rekstrargjald fjarskiptafyrirtækja hækkað til að standa straum að af starfseminni.

Nýleg dæmi sanna hvað þjóðfélagið er brothætt ef innviðir í orkugeiranum lamast í styttri eða lengri tíma. Því er það eðlilegt og nauðsynlegt að öll þau fyrirtæki sem reka mikilvæg innviði, samanber fyrirtæki í orkugeiranum og fjármálaþjónustu komi að fjármögnun netöryggissveitarinnar til að sú sveit verði sem öflugust og geti sem best gengt því hlutverki sem henni er ætlað. Einnig verður að teljast sérstakt að einkafyrirtæki niðurgreiði rekstur sem hið opinbera nýtir sér. Er skorað á Alþingi að bregðast við þessu og færa í lög skyldu allra sem reka mikilvæga innviði, þ.m.t. stjórnvalda, til að gera þjónustusamninga sem feli m.a. í sér eðlilegt endurgjald fyrir þjónustuna.



F. Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar farneta, sbr. XII kafli

Í 87. gr. er ákvæði um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Vodafone setti fram skýra afstöðu til þessara mála í bréfaskiptum við samgönguráðuneytið í kjölfar þess að félagið fékk upplýsingar um störf einhvers konar leyninefndar á vegum þriggja ráðuneyta. Í niðurstöðukafla nefndarinnar komu fram forkastanlegar tillögur um afnám andmælaréttar og rökstuðnings við ákvörðun um hvort stjórnvöld teldu hættu af búnaði frá tilteknum framleiðendum. Þá er í nýútgefnu tíðnileyfi fyrir 5G tíðniband fyrirvari um að PFS geti afturkallað bóttalaust tíðnir með vísan til öryggissjónarmiða. Frumvarpstextinn er öllu hóflegri en tillögur nefndarinnar og fyrirvari PFS gáfu til kynna.

Vodafone telur frumvarpstextann þó of víðtækan að því leyti að PFS fær þar heimild til að „grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ án þess að afmarkað sé með nánari hætti í hverju slíkar ráðstafanir geti falist.

Samkvæmt frumvarpinu getur samgönguráðherra, að fengnum umsögnum ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, kveðið á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild sinni eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Vodafone bendir á, að það skjóti skökku við að umsagnir þeirra ráðherra sem ekki hafa faglega þekkingu á fjarskiptabúnaði eigi að hafa vægi við setningu reglugerðar þar sem “búnaður í tilteknu hlutum innlendra farneta” á að sæta inngripi stjórnvalda. Það er lágmarkskrafa að við ákvörðun um hvaða hlutar innlendra farneta sæti slíkum takmörkunum liggi fagleg sjónarmið og tæknileg sérþekking að baki. Er því lagt til að reglugerð samgönguráðherra verði sett að fenginni umsögn PFS en ekki annarra ráðuneyta. Einnig að slík umsögn verði ekki undanþeginn upplýsingarétti aðila máls skv. stjórnarsýslulögum.



Heimild PFS til „viðeigandi ráðstafana“, sem og reglugerðarheimild samgönguráðherra í fyrirbyggjandi formi veldur að öðrum kosti algerum skorti á fyrirsjánleika mögulegra ráðstafana. Við ákvörðun um fjárfestingar í búnaði frá tilteknum birgja þarf hins vegar fyrirsjánleika enda getur það ekki verið háð duttlungum stjórnvalda á hverjum tíma til hvers kyns ráðstafana og reglugerðarsetningar verði gripið.

Leggur Vodafone því til að orðin „eða að grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ falli niður. Einnig að PFS veiti umsögn í aðdraganda að setningu reglugerðar og að reglur um upplýsingarétt aðila máls gildi um slíka umsögn. Að síðustu verði lögbundið að óskað verði eftir sjónvarmiðum þeirra aðila sem hagsmuna eigi að gæta áður en reglugerðin verði sett.

G. Fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs

Kóðinn tekur ekki til fjarskiptaleyndar og friðhelgi einkalífs á sviði fjarskipta. Því eru ekki lagðar til miklar efnisbreytingar á ákvæðum kafla um fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs frá gildandi fjarskiptalögum. Aftur á móti hefur framsetning ákvæða breyst nokkuð.

Vodafone bendir á, að með því að festa í sessi hina svokölluðu sex mánaða reglu um gagnageymd er löggjafinn ekki að bregðast með réttum hætti við dómum EB-dómstólsins, til að mynda í svokölluðu Tele2 máli. Samkvæmt þeim dómi er einungis réttlætanlegt að setja kvaðir á fjarskiptafélögin um geymslu umferðargagna í því skyni að aðstoða lögreglu í alvarlegum málum, svo sem vegna hryðjuverkaógnar. Slík gagnageymd verði að vera takmörkuð og ekki jafn almenn og gildandi lög og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Í 80. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 er heimilað í þágu rannsóknar máls að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki. Til slíks þarf úrskurð dómara, nema fyrir liggi ótvírætt samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis, og er skilyrði að ástæða sé til að ætla að upplýsingar, sem skipt geta miklu fyrir rannsókn máls, fáist með þeim hætti. Með lögum nr. 88/2008 var jafnframt bætt inn ákvæði í 12. mgr. 47. gr. laga um fjarskipti um heimild lögreglu til að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að varðveita þegar í stað tölvugögn, en ákvæði í þessa veru hafði áður verið lögfest í 87. gr. a laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 með lögum nr. 74/2006.



Þann 8. apríl 2014 féll dómur EB-dómstólsins þar sem tilskipun 2006/24/EB um varðveislu fjarskiptaupplýsinga var úrskurðuð ógild, sbr. *EBD, mál C-293/12 og C-594/12, ECR 2014, bls. I-238*. Í dóminum er vikið sérstaklega að tveimur grundvallarréttindum í réttindaskrá Evrópusambandsins, annars vegar friðhelgi einkalífs og hins vegar vernd persónuupplýsinga. Það var niðurstaða dómstólsins að tilskipunin bryti gegn meðalhófsreglu í ljósi alvarleika þess inngrips í friðhelgi einkalífs sem hún fæli í sér og að ekki væri kveðið á um nægilegar varúðarráðstafanir til að tryggja að inngrip í framangreind réttindi gengju ekki lengra en nauðsyn ber til. Með dómi 21. desember 2016 skýrði EB-dómstóllinn nánar ýmis atriði er snerta stöðu gagnageymdar gagnvart framangreindum réttindum, sbr. *EBD, mál C-203/15 og C-698/15, ECR 2016, bls. I-970*. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að Evrópuréttur banni að í landslögum aðildarríkjanna sé mælt fyrir um almenna skyldu til geymslu á öllum umferðar- og staðsetningargögnum. Hins vegar sé aðildarríkjunum fært að mæla fyrir um geymslu tiltekinna gagna, í þeim eina tilgangi að berjast gegn alvarlegum glæpum, svo fremi sem slík gagnageymd sé bundin við það sem er skýrlega nauðsynlegt.

Um þetta er fjallað í frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum sem birt var í samráðsgáttinni en náði ekki fram að ganga. Þar segir jafnframt m.a.:

Með hliðsjón af því að 3. mgr. 42. gr. laga um fjarskipti var sett í ljósi reglna í tilskipun, sem EB-dómstóllinn hefur úrskurðað ógilda, og þess að íslenska ákvæðið er að mestu leyti haldið sömu annmörkum og EB-dómstóllinn telur vera á tilskipuninni og í ósamræmi við þær kröfur sem dómstóllinn telur að gera verði til reglna landsréttar, verður að telja brýnt að afnema ákvæðið. Um leið verður að telja rétt, í ljósi framangreindrar dómaframkvæmdar, að auka kröfur til þess að heimilt sé samkvæmt 80. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki. Framangreindar breytingar verður að telja nauðsynlegar í þágu friðhelgi einkalífs og persónuverndar, auk þess sem breytingarnar eru jákvæðar fyrir tjáningarfrelsi, sbr. það sem greinir í inngangi að framan um þá hættu sem heimildarmönnum blaðamanna og afhjúpendum getur stafað af eftirliti með hverskyns rafrænum samskiptum.

Vodafone beinir því til Alþingis að endurskoða ákvæðin um gagnageymd í fyrirbyggjandi frumvarpi, enda óheppilegt að á vegum stjórnvalda séu til meðferðar tvö frumvörp sem eru jafn ósamrýmanleg og raun ber vitni. Nærtækast virðist að fella regluna sem nú er að finna í 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga alfarið úr gildi. Þá myndi standa eftir regla 12. mgr. 47. gr.



gildandi laga , sem er mun afmarkaðri og hóflegri og því líklegri til að uppfylla skilyrði fyrrgreindrar dómaframkvæmdar.

H. Upplýsingaveitur

Ákvæði frumvarpsins um símaskrárupplýsingar eru nokkuð breytt frá gildandi lögum. Þó er áfram mælt fyrir um skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta númerum að halda númera- og vistfangaskrár, sem eru ætlaðar fyrir aðila sem starfa á markaði fyrir símaskrár og upplýsingaþjónustuveitur. Vodafone telur að þetta ákvæði sé barn síns tíma og að í ljósi samkeppni á sviði upplýsingaveitna sé það óþarft. Telji stjórnvöld yfirhöfuð þörf á að haldið sé úti samræmdum númeraupplýsingum beri að fela það aðilum á borð við þjóðskrá eða hagstofuna, en ekki einkaaðilum á markaði.

Fjarskiptafyrirtæki eiga ekki að þurfa að sjá um skráningu viðskiptavinar í símaskrá né umsýslu annarra eiginda, svo sem bannmerkingu eða þvíumlíkt. Slíkt ættu eigendur farsíma eða fastlínunúmera að meðhöndla í samráði við þau fyrirtæki sem veita slíka þjónustu (já.is, 1819, o.s.frv.). Fjarskiptafyrirtæki eiga ekki heldur vera skyldug til þess að veita upplýsingar um símanúmer endanotenda, þau fyrirtæki sem standa í slíkum rekstri ættu að verða sér út um þær upplýsingar frá endanotendum. Enda væri slíkt fyrirkomulag í anda persónuverndar og upplýsts samþykkis endanotanda um hvar hans upplýsingar eru birtar.

I. Bannmerkingar í símaskrá

Samkvæmt lokamálsgrein 93. gr. skulu þeir sem nota almenna símaþjónustu sem lið í markaðssetningu virða merkingu í símaskrá sem gefur til kynna að viðkomandi endanotandi vilji ekki slíkar símhringingar í símanúmer sitt. Notandi á rétt á að fá vitneskju um hvaðan þær upplýsingar koma sem liggja úthringingu til grundvallar.

Hvaða símaskrá er hér átt við? Ef viðskiptavinur er bannmerktur í símaskrá A en ekki í B - hverju ber að fara eftir? Ef viðskiptavinur er með bannmerkingu í þjóðskrá en ekki símaskrá, hverju ber að fara eftir? Það er einsýnt að ákvæðið er úrelt og tekur ekki tillit til að samkeppni er milli upplýsingaveitna og fleiri en ein símaskrá í landinu. Annað hvort þarf að nútímavæða þetta lagaákvæði eða einfaldlega afnema það.



Um leið og Sýn þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að veita umsögn þessa óskar félagið eftir fundi með umhverfis- og samgöngunefnd til að ræða einstaka þætti umsagnarinnar og megin áherslur.

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrímsson, lögmaður