



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

Reykjavík, 20. maí 2021

**Efni: Gögn með umsögn við frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti, 209. mál**

Með bréfi dags. 5. júní 2020 kom Félag heyrnarlausra á framfæri umsögn um frumvarp samgöngu- og sveitastjórnarráðherra til nýrra laga um fjarskipti, 775. mál. Málið var endurflutt á 151. löggjafarþingi og er nú 209. mál. Með tölvupósti dags. 25. nóvember 2020 var Félag heyrnarlausra boðað á fund umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þann 27. nóvember 2020 til umfjöllunar um framangreint frumvarp og umsögn félagsins.

Á nefndarfundinum voru reifuð helstu sjónarmið að baki umsögn Félags heyrnarlausra um frumvarpið og þeirri staðreynd að myndsímatúlkapjónusta er eina raunhæfa úrræðið til að gera heyrnarlausum og heyrandi það kleift að eiga í fjarskiptasamskiptum. Óskaði umhverfis- og samgöngunefnd eftir því að Félag heyrnarlausra aflaði upplýsinga um kostnað Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra við myndsímatúlkapjónustu á ársgrundvelli sem og kostnaðaráætlunar miðað við aukið þjónustustig til samræmis við eftirspurn, það er lengri afgreiðslutíma myndsímatúlkunar og styttri biðtíma eftir þjónustu.

Með tölvupósti dags. 27. nóvember 2020 kallaði Félag heyrnarlausra eftir umbeðnum upplýsingum frá Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra. Var beiðninni svarað með meðfylgjandi bréfi dags. 4. desember 2020 þar sem fram kemur að kostnaður við myndsímatúlkun miðað við núverandi þjónustustig sé 31,5 milljónir króna, skv. núgildandi gjaldskrá Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, nr. 444/2013. Yrði þjónusta við myndsímatúlkun aukin er áætlaður kostnaður Samskiptamiðstöðvar 56,5 milljónir króna á ári, skv. gildandi gjaldskrá. Var áætlunin sett fram með fyrirvara um breytingar á gjaldskrá og kostnað vegna aukinna tækjakaupa.

Félag heyrnarlausra vonar að umhverfis- og samgöngunefnd taki undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn félagsins frá 5. júní 2020 og hafi nú þau gögn sem þarf til við mat á líklegum fjárhagslegum áhrifum af þeim breytingum sem lagðar eru til. Sé frekari gagna eða upplýsinga óskað er Félag heyrnarlausra að sjálfsögðu reiðubúið að verða við því.

Virðingarfyllst,  
f.h. Félags heyrnarlausra,

Karólína Finnbjörnsdóttir, lögmaður



Félag heyrnarlausra  
Þverholti  
105 Reykjavík  
b.t. Heiðdísar D. Eiríksdóttur

Reykjavík 4. desember 2020

**Efni: Svar við fyrirspurn um kostnað vegna núverandi þjónustu Samskiptamiðstöðvar vegna myndsímatúlkunar og áætlaðan kostnað ef afgreiðslutími yrði rýmkaður.**

Tímagjald fyrir táknmálstúlkun er 10.134 kr. miðað við núgildandi gjaldskrá Samskiptamiðstöðvar (nr. 444/2013). Inni í tímagjaldi er öll vinna táknmálstúlks, skrifstofubúnaður (s.s. borð, stólar, ritföng), gjöld vegna húsnæðis, vinna sviðsstjóra túlkþjónustu og starfsmanns á skrifstofu við skipulagningu verkefna, afleysinga og vinnufunda, sumarleyfi hlutaðeigandi starfsmanna og vinna við launaútreikning. Athuga skal að Samskiptamiðstöð hefur óskað eftir hækkun á gjaldskrá auk sundurliðunar á tímagjaldi eftir því hvenær sólarhringsins þjónustan er veitt.

Full vinna táknmálstúlks er að jafnaði 40 stundir á viku þar af eingöngu 20 stundir í túlkun. Vinnutími verkefnisstjóra myndsímatúlkunar skiptist hins vegar að jafnaði í 25-30 klst. á viku í myndsímatúlkunina sjálfa og um 10-15 vinnustundir á viku eru nýttar í utanumhald, skráningu og samantekt upplýsinga, skipulagningu þjónustunnar og annað þvíumlíkt er viðkemur þessari þjónustu. Þá hefur þurft að fá annan táknmálstúlk í myndsímatúlkun á álagstímum.

Í dag er myndsímatúlkun opin frá kl. 9-16 alla virka daga. Tveir starfsmenn sinna þjónustunni í 1,5 stöðugildi. Kostnaðurinn við þjónustuna er í dag skv. núgildandi gjaldskrá 31,5 milljón króna. Aðeins afgreiðslutíminn sjálfur er dreginn af fjárveitingu sem Samskiptamiðstöð fær til að sinna túlkun í daglegu lífi. Annan kostnað hefur Samskiptamiðstöð greitt af fjárveitingu til annarra verkefna stofnunarinnar.

Standi til að auka þjónustu myndsímatúlkunar og hafa hana frá kl. 07:30-19:30 alla virka daga og alla laugardaga kl. 10-17 þarf að áætla í verkið a.m.k. tvö stöðugildi auk yfirvinnugreiðslna vegna vinnu utan dagvinnnumarka og um helgar. Áætlaður kostnaður miðað við núgildandi gjaldskrá yrði því 56,5 milljónir króna á ári.

Athuga skal þó að í hvorugri upphæðinni er gert ráð fyrir kostnaði Samskiptamiðstöðvar vegna kaupa, viðhalds og endurnýjunar á viðeigandi tækjabúnaði (tölvur, skjáir, heyrnartól með hljóðnema, símtæki og viðeigandi forrit) og auka símalínnum og internettengingu á starfsstöðvar eingöngu til þess að sinna þessari þjónustu. Þá er þessi áætlun gerð með fyrirvara um breytingar á gjaldskrá stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,

Kristín Lena Þorvaldsdóttir  
forstöðumaður

Reykjavík 5.nóvember 2020

**Efni: Umsögn að frumvarpi til laga um fjarskipti. Mál nr. 209/2020.**

Félag heyrnarlausra vill koma á framfæri umsögn um fyrirbyggjandi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til nýrra laga um fjarskipti, 209. mál.

Félagið sendi umsagnir, dags. 9.janúar 2020 og 5.júni 2020, um fyrirbyggjandi drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti sem birt voru í samráðsgátt, auðkennd með málsnúmerinu 304/2019 og seinni umsögnin var bókuð við mál nr. 775 á 150. þingi.

Félag heyrnarlausra hefur um áráðil óskað eftir því að alþjónustuhugtakið í löggjöf og reglugerðum um fjarskipti verði rýmkað til að tryggja samsvarandi aðgengi neytenda að fjarskiptabjónustu. Með úrskurði í máli nr. 1/2017 staðfesti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála þörfina á því. Af lestri frumvarpsins til laga um fjarskipti, er því miður ljóst að ekkert tillit var tekið til þeirra athugasemda sem félagið hafði komið á framfæri. Því telur félagið nauðsynlegt að senda Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis umsögn þar sem athugasemdir verði áréttáðar.

**Athugasemdir við frumvarp til nýrra fjarskiptalaga**

Með drögum að frumvarpi til laga um fjarskipti 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.“

Félag heyrnarlausra gerir athugasemdir við það að í hinu nýja alþjónustuákvæði í 62. gr. frumvarpsins sé búið að fella út þá skilgreiningu á alþjónjstu 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 hugtökum „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 and 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 vúa við fötlun eða skerðingu. Aðildarríkjunum beri þannig að grípa til sérstakra ráðstafana og þjónustu, til dæmis myndsímatúlkapþjónustu (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 myndsímatúlkapþjónustu? Myndsímatúlkapþjónusta er eina raunhæfa úrræðið til að gera þeim sem reiða sig á íslenskt táknmál til tjánningar og samskipta og þeim sem eru ekki samskiptafær á íslensku táknmáli kleift að eiga fjarskiptasamskipti sín á milli. Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, segir að íslenskt taknmál sé jafnrétt hátt íslensku sem tjánningarform 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

Heiðdís Dögg Eiríksdóttir  
formaður



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 árabil 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 táknmálastúlk í gegnum forritið og túlkurinn hringir síðan áfram í þann sem sá heyrnarlaus ætlar að ræða við. Táknmálastúlkurinn 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 táknmálastúlkun, 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 táknmáls, segir að íslenskt táknmál sé jafnréttthátt 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 fyrirliggjandi frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga er að mati félagsins horfið enn lengra frá því.

Virðingarfyllt,  
f.h. Félags heyrnarlausra,



Karólína Finnbjörnsdóttir, lögmaður

Skrifstofa rafræna samskipta  
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu  
*Sent rafrænt í gegnum Samráðsgátt*

Reykjavík, 9. janúar 2020

**Efni: Umsögn við drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti. Mál nr. 304/2019.**

Félag heyrnarlausra („**félagið**“) vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um fyrirbyggjandi drög að frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins til nýrra laga um fjarskipti sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda þann 9. desember 2019, auðkennt með málsnúmerinu 304/2019 („**frumvarpið**“).

**1. 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. 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 SMS-skilaboða eða tölvupósta 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 táknmálstúlk í gegnum forritið og túlkurinn hringir síðan áfram í þann sem sá heyrnarlausí ætlar að ræða við. Táknmálstúlkurinn túlkar síðan samskiptin á milli hins heyrnarlausra 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 tákn máls og hefur veitt myndsímatúlkun þjónustu.

Það er mat Félags heyrnarlausra að myndsímatúlkun þjónusta, 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. Fjármögnun, og þar með aðgengi að þjónustunni, hefur hins vegar frá upphafi verið takmarkað og ótryggt. Opnunartími myndsímatúlkun þjónustunnar 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 myndsiðmatúlkun félli undir reglur um alþjónustu. Var því niðurstaða PFS sú að reglugerðarbreyting þyrfti því að koma til svo myndsiðmatúlkun 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 myndsiðmatúlkun yrði felld undir alþjónustu. Í svarbréfi ráðuneytisins kom fram sú afstaða að það væri lögbundið hlutverk SHH að annast táknmálstúlkun, 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 álitni mennta- og menningarmálaráðuneytis á vísun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis um úrlausn myndsiðmatúlkunar til SHH. Í álitni ráðuneytisins kom fram það mat ráðuneytisins að það félli utan lögbundins hlutverks SHH að veita myndsiðmatúlkun – 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 fjarskiptalþjónustu 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 heyrnarskertra 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 myndsiðmatúlkun þjónustu undir alþjónustu á sviði fjarskipta.

## **2. Athugasemdir við drög að frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga**

Með drögum að 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. draganna, 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. draganna 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. draganna 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“.

Félagið bendir á að í ákvæði 4. mgr. 85. gr. tilskipunarinnar, sem drögin byggja á, 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.

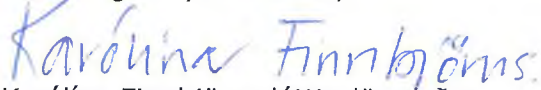
Í tilskipuninni er því með ákvæði 4. mgr. 85. gr. lögð sú skylda á aðildarríki að viðeigandi stuðningur sé tryggður við neytendur sem búa við fötlun eða skerðingu. Aðildarríkjunum beri þannig að grípa til sérstakra ráðstafana og þjónustu, til dæmis myndsímatúlkaþjónustu (e. relay services) í þeim tilgangi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

Í drögum er 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, verið felld út. Er það ætlun frumvarpshöfunda að þrengja alþjónustuhugtakið enn frekar og það í ljósi ákalls um útvíkkun hugtaksins í þeim tilgangi að ná yfir myndsímatúlkaþjónustu? Nauðsynlegt er að þessari spurningu verði svarað áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi.

Myndsímatúlkaþjónusta er eina raunhæfa úrræðið til að gera heyrnarlausum kleift að eiga fjarskiptasamskipti við hið heyrandi samfélag. Í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls, segir að íslenskt tákn máll 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 drögum að frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga er að mati félagsins horfið enn lengra frá því.

Virðingarfyllt,

f.h. Félags heyrnarlausra,

  
Karólína Finnbjörnsdóttir, lögmaður



**GAGNAVEITA**  
REYKJAVÍKUR

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

[ljosleidarinn.is](http://ljosleidarinn.is)

**Umhverfis- og samgöngunefnd**

**Skrifstofa Alþingis, nefndasvið**

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Tilvísun: 209. mál

Reykjavík 5. nóvember 2020

**Efni: Umsögn Gagnaveitu Reykjavíkur um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál**

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR) vísar til ofangreindrar umsagnarbeiðni sem birt var þann 22. október 2020 þar sem GR var sent til umsagnar frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál, 210. þingskjal á 151 löggjafarþingi 2020-2021.

Gagnaveita Reykjavíkur fagnar tækifæri til umsagnar um frumvarp til nýrra fjarskiptalaga, til innleiðingar kóðans í íslensk lög. Af þessu tilefni vísar GR til fyrri umsagna sinna er varða innleiðingu kóðans í íslensk lög.

Það er einnig ósk GR að farið verði yfir ákvæðið um vernd fjarskiptalagna í 86. gr. frumvarpsins og það endurskoðað til að fyrirbyggja ágreining. Mikilvægt er að ákvæðið sé bæði skýrt og orðað þröngt svo minni líkur verði á mistúlkun, t.a.m. ef upp kæmi mál þar sem deilt væri um bótaábyrgð.

Tillaga GR er að 86. gr. verði þannig orðuð á eftirfarandi hátt og er smávægileg breyting frá fyrri tillögu GR:

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 óvarðir á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna.

Fyrir hönd Gagnaveitu Reykjavíkur,

---

Jóhann Sveinn Sigurleifsson

# Kynning fyrir umhverfis- og samgöngunefnd

12. febrúar 2021

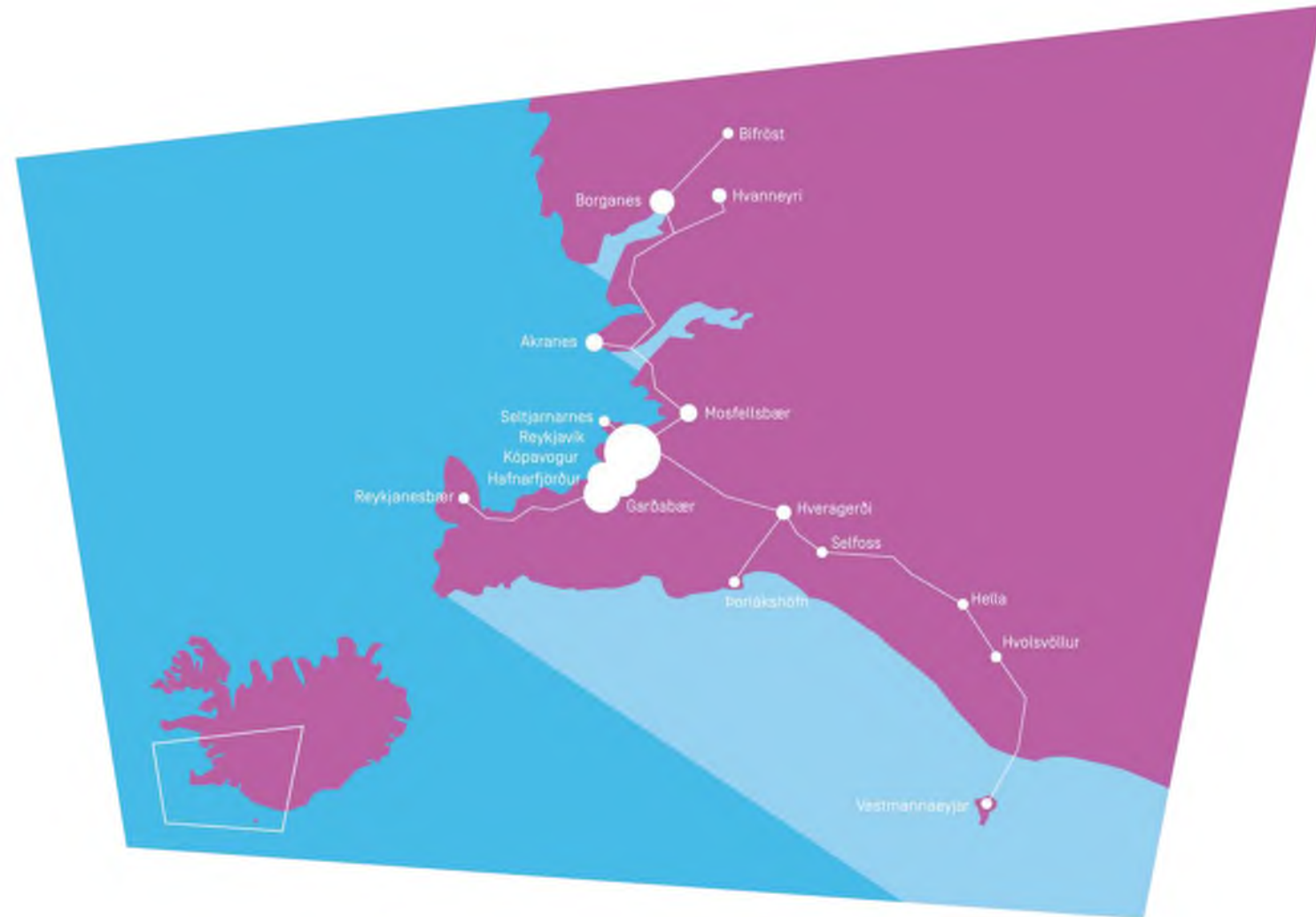


LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL

# Ljósleiðarinn

- Opið fjarskiptanet á heildsölustigi
- Sambönd fyrir heimili, fyrirtæki, stofnanir, farsímasenda
- Þjónusta í boði þar sem til staðar eru hagkvæmar stofntengingar
- Sama þjónustuframboð í boði á öllu þjónustusvæði Ljósleiðarans
- Eigum stofnnet á höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi, Vesturlandi og Suðurnesjum



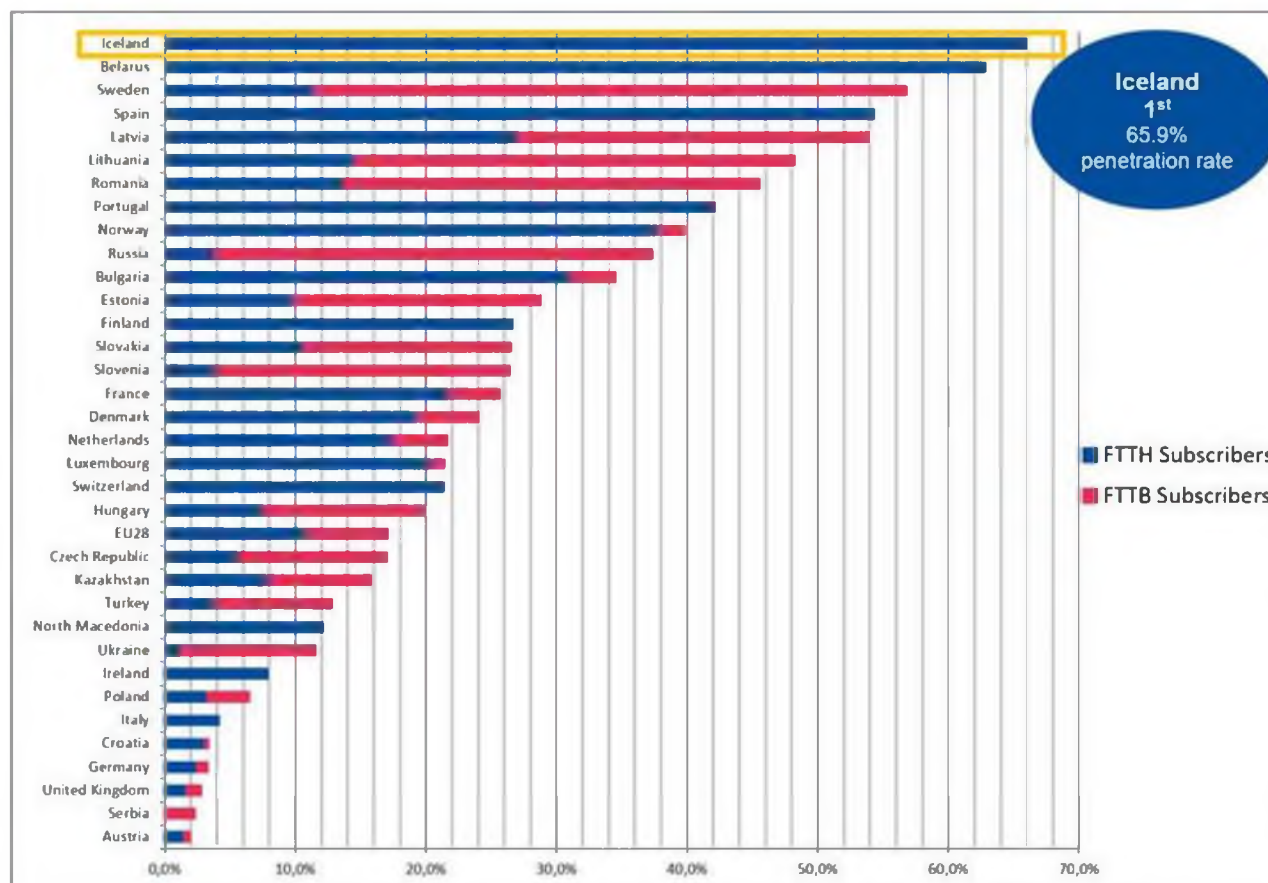
LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL



# Ísland og ljósleiðaravæðingin

- Fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi stendur í dag tæknilega framur flestum Evrópuþjóðum. Ísland er í fyrsta sæti í Evrópu varðandi notkun á ljósleiðara til heimila skv. gögnum frá ráðgjafafyrirtækinu IDATE
- Þessi staða hefur komið að góðum notum í Covid – gagnanotkun hefur aukist allt að 100% á vissum tímum sólarhringsins. En gæðunum er enn misskipt
- Verkefnið fram undan er að klára ljósleiðaravæðingu til heimila, fyrirtækja og stofnana á landinu öllu og hefja 5G uppbyggingu



Source: IDATE for FTTH Council Europe

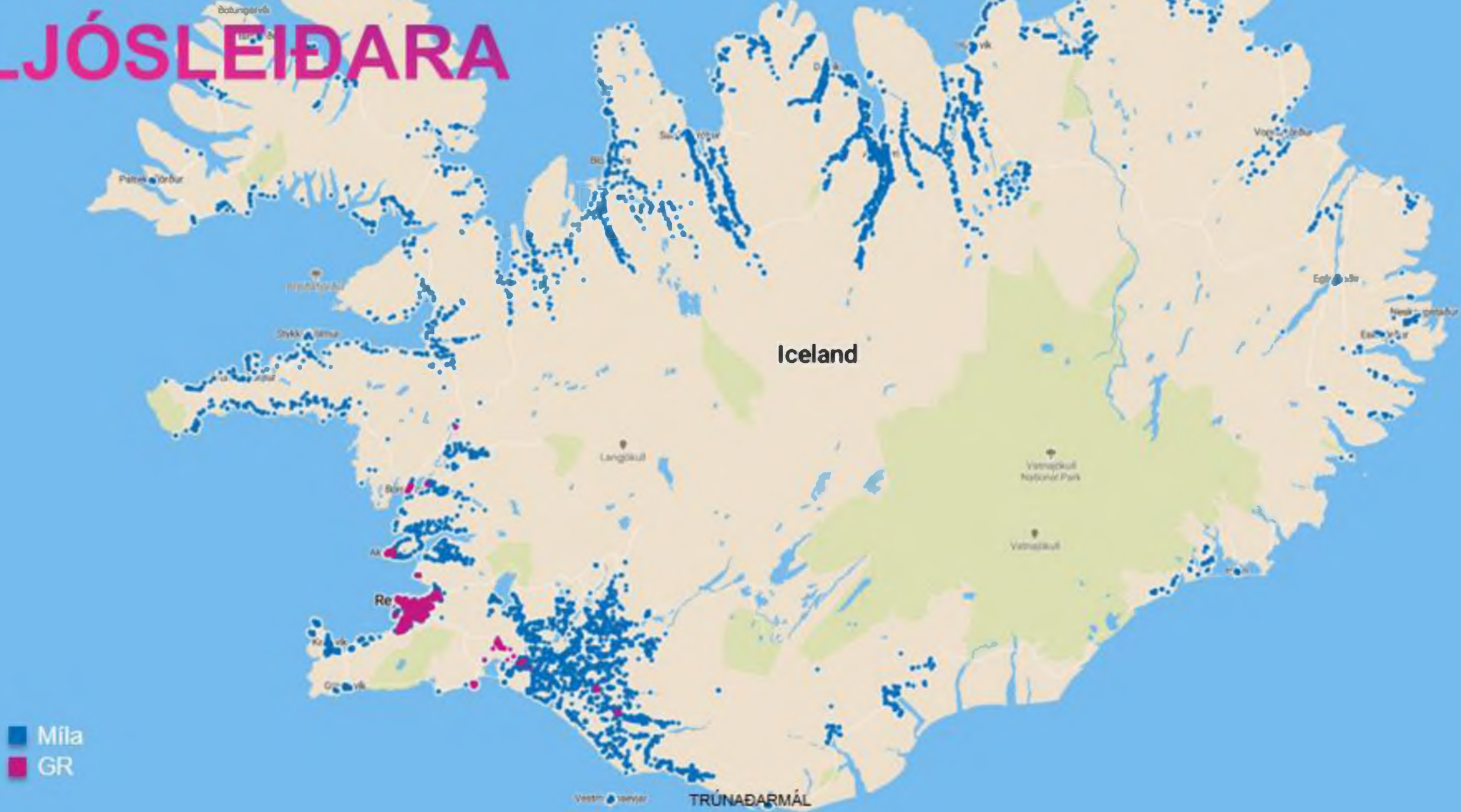


LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL



# 82% HEIMILA MEÐ LJÓSOLEIÐARA



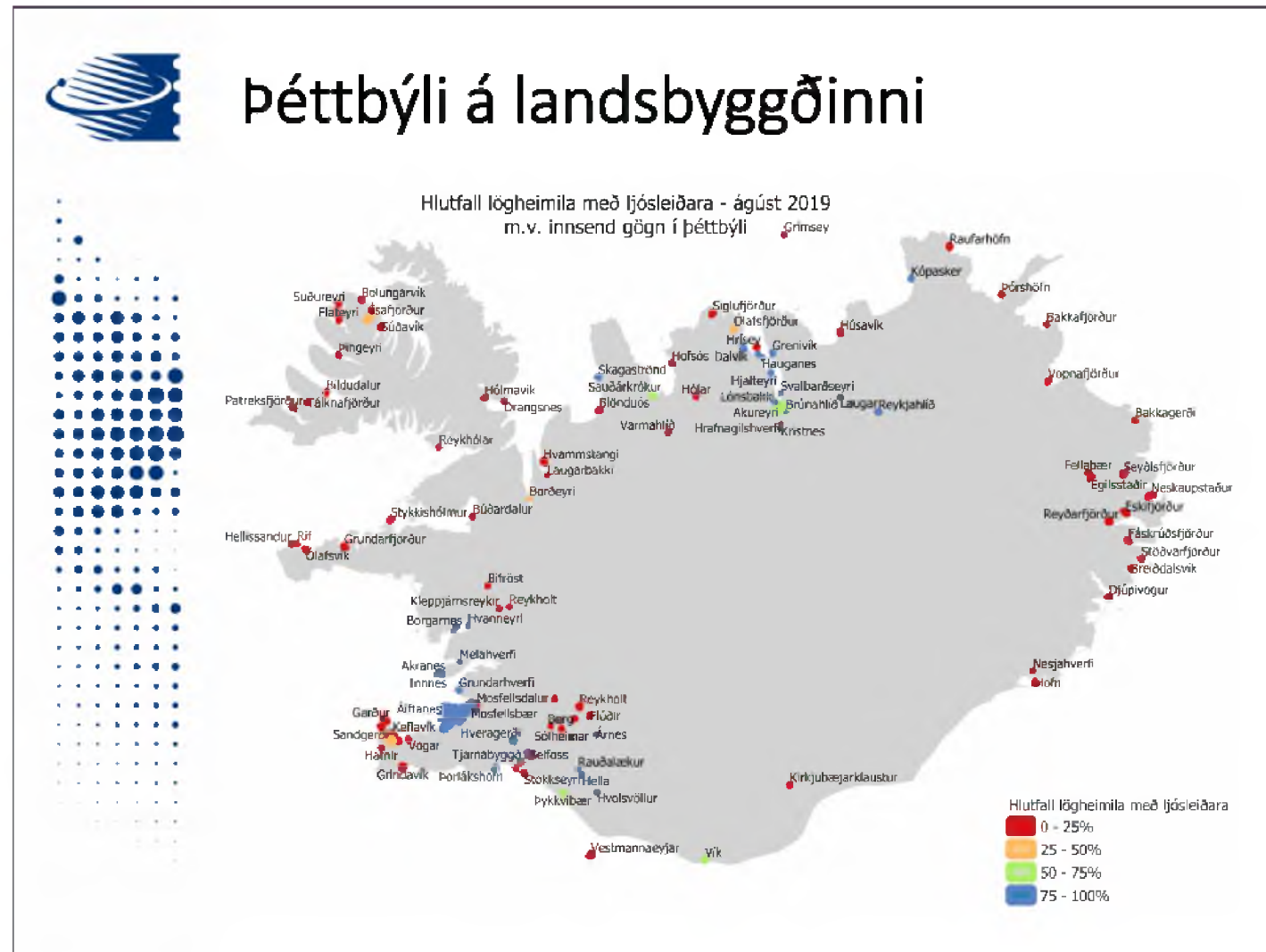
# Þéttbýli á landsbyggðinni er eftir

- Ísland ljóstengt nær ekki til þéttbýlis á landsbyggðinni
- Enn er ekki ljóst hvernig þéttbýlið verður klárað
- Ný fjarskiptalöggjöf - „Kóðinn“ - gegnir hér lykilhlutverk að mati GR



LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL



# Verkefnið

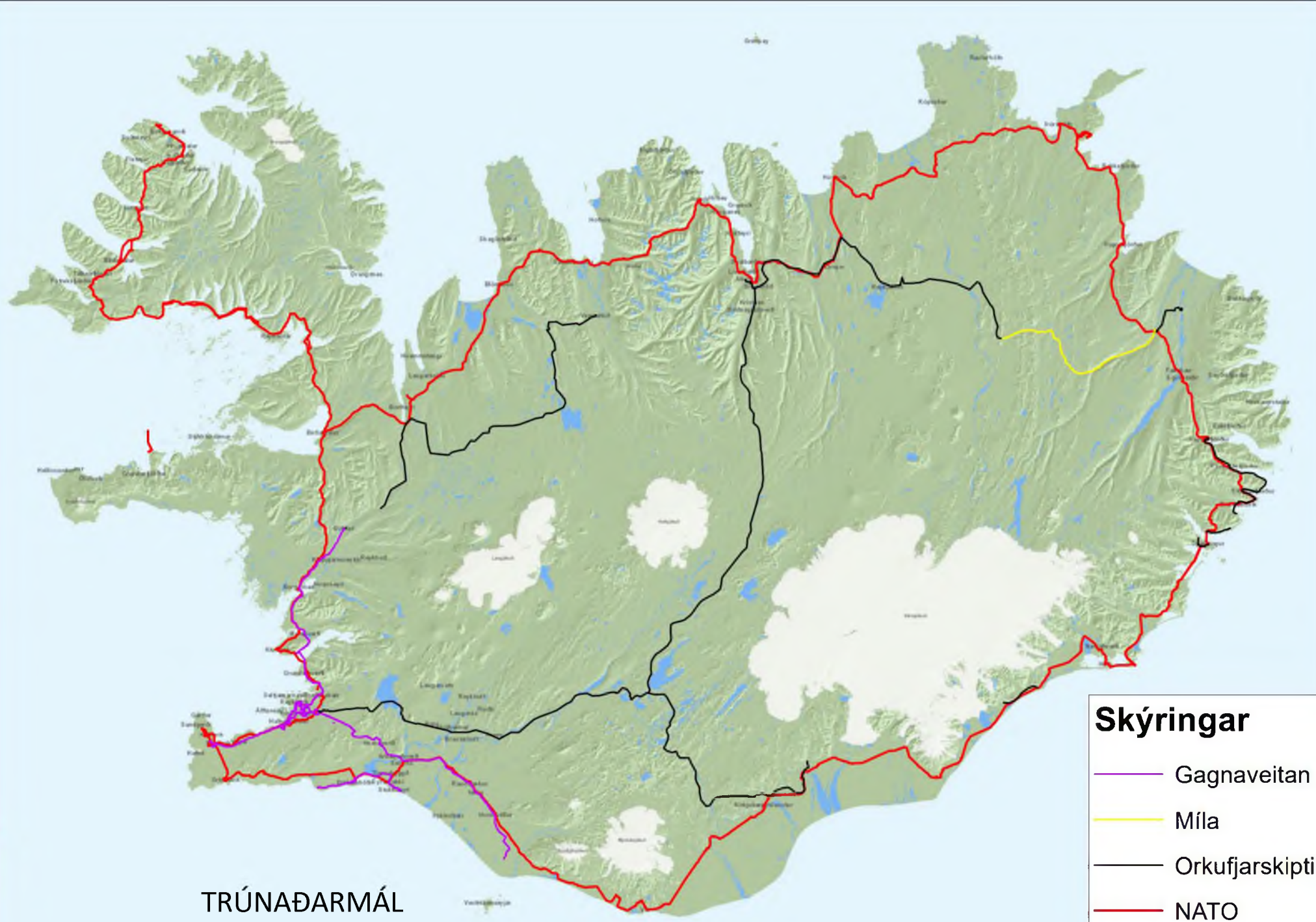
- Klára ljósleiðaravæðingu til heimila, stofnana og fyrirtækja á öllu Íslandi á næstu 4-5 árum
  - Tryggja áframhaldandi forustu Íslands í ljósleiðaravæðingu
- Leggja ljósleiðara á sem hagkvæmastan máta í samstarfi einkafyrirtækja og fyrirtækja í opinberri eigu
- Tryggja heilbrigða samkeppni – notendur hafi ávallt í boði sama úrval þjónustu
- Auka hagkvæmni í rekstri fjarskiptainnviða með bættri nýtingu innviða



LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL





TRÚNAÐARMÁL

**Skýringar**

- Gagnaveitan
- Míla
- Orkufjarskipti
- NATO

# Umsögn GR - Kóðinn

- 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
  - Aukin neytendavernd
  - Stuðla að nýsköpun á fjarskiptamarkaði
  - Samræming á leikreglum á innri markaði
- Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað mikilvægt hlutverk í ,Kóðanum' við að meta aðstæður á markaði, enda best til þess fallið út frá þekkingu á fjarskiptamarkaði
- Sá varnagli er í ,Kóðanum' eða eftirlitsstofnanir á svæði ESB geta gripið inn í til að tryggja samræmingu á innri markaðinum. Kóðinn innleiðir því tiltekna leikreglur sem þurfa að vera í samræmi á innri markaðnum



LJÓSLEIÐARINN

TRÚNAÐARMÁL

# Umsögn GR - Kóðinn

- Forsenda þess að virk og öflug samkeppni þrífist á smásölustigi fjarskipta 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
- Stefnumótun Evrópubandalagsins um þróun fjarskiptamarkaða innan innri markaðarins liggur skýr fyrir: að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum með því að lækka fjárfestingarkostnað í uppbyggingu framtíðar fjarskiptaneta aðildarlanda með heimildum til samnýtingu innviða, sameiginlegra fjárfestinga og annars samstarfs
- Jafnframt er það mat Evrópusambandsins að það verði engin samkeppni til framtíðar á fjarskiptamörkuðum nema það sé samkeppni í grunnnetum og þar með heildsölumörkuðum
- Með framangreindu má fjölga sjálfstæðum og óháðum grunnnetum á heildsölumarkaði fjarskiptaþjónustu



# Umsögn GR – Tillögur að breytingum

- 10. gr – Aðskilnaður sérleyfisstarfsemi frá fjarskiptastarfsemi
  - Upplýsingaskilda er nú þegar tilgreind í reglugerð PFS nr. 564/2011
- 25. gr. – Innanhúslagnir
  - Það er mat GR að textinn í frumvarpsdrögum er ekki tæknilega hlutlaus sem er í ósamræmi við tilskipun ESB
- 86. gr. – Vernd fjarskiptalagna
  - Laga ósamræmi sem er á milli greinargerð og lagatexta varðandi bótaskildu óvarðra strengja



# Tækniþróun á fjarskiptamarkaði

- Ísland hefur verið í fremsta sæti í Evrópu í framþróun á fjarskiptamarkaði
- Samkeppni milli fjarskiptafyrirtækja á smásöllumarkaði og milli fjarskiptafyrirtækja á heildsöllumarkaði hefur drifið áfram öra tækniþróun á Íslandi
- Auðvelt er að missa niður þessa stöðu með samþjöppun á heildsöllumarkaði
- 5G tækni er enn í mótun og mun gera miklar kröfur til undirliggjandi fjarskiptaneta, bæði tæknilega og öryggislega.
- Samkeppniskraftar eru best til þess fallnir að tryggja að Ísland haldi stöðu sinni





# Tvö heildsölunet – Kostir og ókostir

## *Kostir*

1. Virk verðsamkeppni í heildsöluvörum fjarskipta sem skilar sér í lægri verðum til neytenda
2. Hvati til fjárfestinga í innviðum og tækni skilar sér í bættri þjónustu og gæðum til neytenda
3. Aukið öryggi í fjarskiptum sem kemur með tvöföldu kerfi og aðskildum rekstraraðilum
4. Rekstraraðhald sem kemur frá samanburði á rekstrarkostnaði. Skilar sér í hagkvæmari rekstri
5. Samkeppni við að þjónusta fjarskiptafyrirtækin, sem starfa á smásölumarkaði, mun leiða til virkrar samkeppni í vörubröun á heildsölugrunnetum

## *Ókostir*

1. Nýting á fjárfestingum og innviðum verður lægri sem hækkar verð til neytenda. Til þess að veita upp á móti þessum ókosti deila fyrirtækin kostnaði við verklegar framkvæmdir (eins og hefur verið gert)
2. Samningsvilji aðila sem eiga og reka eldri innviði til þátttöku í framkvæmdum við endurnýjun innviða. Þróun markaðarins er nú jákvæð fyrir samnýtingu á framkvæmdum sem eykur mögulega samningsvilja

***Allar forsendur eru fyrir hagkvæmri uppbyggingu á fleiri ein einu grunneti um allt land í samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur***

# Óskastaða 2025



LJÓSLEIÐARINN





# LJÓŚLEIÐARINN





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

Reykjavík, 4. nóvember 2020

**Efni: Umsögn um frumvarp til fjarskiptalaga, lagt fram á 151. löggjafarþingi, þingskjal nr. 210, 209. mál.**

I. Inngangur

Vísað er til athugasemda ADVEL lögmanna dags. 25. júlí 2020 við frumvarp til fjarskiptalaga, þingskjal 1354, 775. Mál, lagt fram á 150. löggjafarþingi. Umbjóðandi okkar, Huawei Sweden AB hafa falið ADVEL lögmönnum að koma á framfæri eftirfarandi viðbótarathugasemdum við frumvarpið.

II. Athugasemdir við 87. gr. frumvarpsins

Í athugasemdum dags. 25. júlí 2020 var gerð ítarleg grein fyrir lagaramma nágrannalanda að því er varðar mat á öryggishagsmunum, öryggi farnetskerfa, skilgreiningu á viðkvæmum hlutum farneta og þeirri aðkomu sem bæði sérfróðir aðilar og hagsmunaaðilar hafa að slíku mati. Allt að einu er nú 3. mgr. 87. gr. frumvarpsins lögð fram í óbreyttri mynd, svo hljóðandi:

*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 eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.*

Í stuttu máli er þannig enn gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að útiloka búnað framleiðanda frá ríkjum sem standa utan svonefnds öryggissamstarfs Íslands eða Evrópska efnahagssvæðisins. Ekki er gert ráð fyrir aðkomu sérfróðra aðila eða hagsmunaaðila, eins og fjarskiptafyrirtækja, að því að skilgreina hvað telst verað viðkvæmur hluti farnets eða framkvæmd eiginlegs öryggismats. Reyndar virðist enn ekki gert ráð fyrir að neitt öryggismat eigi sér stað sem forsenda íhlutunar samkvæmt orðalagi ákvæðisins. Þá er ekki að finna í greinagerð með frumvarpinu neina umfjöllun um hvaða áhrif slík reglugerð kynni að hafa á samkeppni á íslenskum fjarskiptamarkaði eða rekstrarumhverfi fjarskiptafyrirtækja nema almenna tilvísun til þess að fjarskiptafyrirtækjum beri að fylgjast almennt með öryggiskröfum.

Í umsögnum Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið eins og það var lagt fram á 150. löggjafarþingi er að finna varnaðarorð beggja stofnanna að því er lítur að mögulega skaðlegum áhrifum á samkeppni.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins segir þannig:

„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.“

Í umsögn Póst og fjarskiptastofnunar segir:

„Einnig er rétt að áréttu að 87. gr. frumvarpsins getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu farnetsrekenda héraðs, 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.“

Að mati umbjóðanda okkar er því áréttuð að íhlutun sú sem fyrirgerð er í 3. mgr. 87. gr. gerir ekki ráð fyrir neinu hagsmunamati út frá sjónarmiðum íslensks fjarskiptamarkaðar, hvort heldur er lítið til samkeppni á markaði, hagsmuna neytenda eða rekstraröryggis fjarskiptafyrirtækja.

Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að líkt og fram kemur í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar hér að framan eru einkum tveir framleiðendur búnaðar sem þjónusta íslensk fjarskiptafyrirtæki í dag, annars vegar Huawei og hins vegar Ericsson. Ef annar þessara framleiðenda væri útilokaður frá íslenskum markaði myndi það leiða til þess að hinn framleiðandinn öðlaðist í raun einokunarstöðu á markaði. Ekki þarf að fjölýrða um hvaða afleiðingar það gæti haft á kostnað íslenskra fjarskiptafyrirtækja og þannig neytenda í landinu. Að sama skapi kunna slíkar ákvarðanir að fela í sér alvarleg áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Þá er og vert að geta þess að reglugerð af þeim toga sem fyrirhuguð er í 3. mgr. 87. gr. frumvarpsins myndi einnig útiloka aðra framleiðendur í Asíu, s.s. Suður-Kóreu og Japan en Asíuríki hafa löngum verið leiðandi við framþróun fjarskiptabúnaðar í heiminum.

Samandregið er því áfram lagt til við nefndina að íhlutunarheimildir stjórnvalda að því er varðar öryggiskröfur til framleiðenda fjarskiptabúnaðar byggi á eiginlegu öryggismati en ekki á uppruna búnaðar einvörðungu.

Í 4. mgr. 87. gr. frumvarpsins er enn gert ráð fyrir að umsögn ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu sbr. 3. mgr. verði undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum og upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum eða öðrum

lögum. Ráðherra sem veitir umsögn geti þó aflétt trúnaði af umsögn teljist öryggishagsmunir ekki lengur standa afhendingu eða birtingu í vegi.

Hér er um að ræða grundvallarfrávik frá almennum reglum um upplýsingarétt almennings og réttindum aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum. Verði ákvæðið að lögum er þannig verið að skapa fordæmi sem á sér enga hliðstæðu í íslenskum rétti. Ekki er að finna neina umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu um hvernig ákvæðið samrýmist íslenskri réttarskipan og réttindum borgaranna eða hvernig meta eigi öryggishagsmuni í þessu sambandi. Verður að setja spurningarmerki við hvort svo viðamikil takmörkun á almennum réttindum borgara eða aðila máls samræmist hugmyndum um réttaröryggi og lýðræði.

Virðingarfyllst,

f.h. Advel lögmanna







Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. nóvember 2020

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál á 151. löggjafarþingi**

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjarskipti. Frumvarpið var áður lagt fram á 150. löggjafarþingi vorið 2020. Eins og fram kemur í meðfylgjandi umsögn, dags. 11. júní sl., taldi lögreglustjóri rétt að gera athugasemdir um þau atriði frumvarpsins er vörðuðu störf lögreglu við meðferð mála almennt og um refsíákvæði vegna brota á lögunum og málsmeðferð þar að lútandi. Lögreglustjóri vísar til þeirrar umsagnar og telur ekki þörf á að koma frekari athugasemdum á framfæri.

Guðmundur Þ. Steinþórsson  
aðstoðarsaksóknari





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 beið 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 beið er 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* stjórnarsýslumeðferð hjá PFS og eftir atvikum tilteknum stjórnarsýsluviðurlögum 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 staflid 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



# LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekkustígur 39, 260 Reykjanesbær, sími: 444-2200

Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjanesbær, 3. nóvember 2020

**Efni: Umsögn lögreglustjórans á Suðurnesjum um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál á 151. löggjafarþingi.**

Lögreglustjóranum á Suðurnesjum hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjarskipti. Lögreglustjóri hefur kynnt sér framkomið frumvarp og athugasemdir sem gerðar voru við frumvarpið er það var lagt fyrir 150. löggjafarþing, 775. mál.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum ítrekar og tekur undir athugasemdir lögreglustjórans á Höfuðborgarsvæðinu, dags. 11. júní sl.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum leggur einnig áherslu á að haft verði fullt samráð við lögreglu ef við meðferð frumvarpsins fyrir hinu virðulega Alþingi koma til skoðunar breytingar á þeim ákvæðum er snúa að heimildum lögreglu í framkomnu frumvarpi.

Hjálagt fylgja athugasemdir lögreglustjórans á Höfuðborgarsvæðinu, dags. 11. júní sl. við frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál á 150. löggjafarþingi.

Skrifstofu lögreglustjórans á Suðurnesjum

  
Asmundur Jónsson, saksóknarfulltrúi





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 refsíákvæði vegna brota á lögunum 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 refsígæslu 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 refsígæslu og á afmörkuðu svæði á forræði fangelsismálayfirvalda. Í ljósi þess að með slíkri aðgerð væri verið að skerða nýtingarmöguleika tíðniréttshafa 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 beið 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 beiðið væri dómsúrskurðar. Yrði það háð ákvörðun dómstóla um hvort fallist yrði á þau tímamörk sem krafa lögreglu tæki til.

#### *Vörsluaðilar 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 tækniframförum 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 varðveisluskylda verði ekki einskorðuð við *fjarskiptafyrirtæki* heldur geti jafnframt tekið til annarra aðila sem hafa tölvugögn í fórum sínum, til dæmis *vörsluaðila* 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 refsikendum 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. Visast 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 áðurnefnda staflíði 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 ávinningskyni. 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 lögunum 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 kunni 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 rannsókna

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 vítaverðum 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 lögnum 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 lögnum 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 lögnum. 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.

F. h. l.  
  
Guðmundur P. Steinþórsson

aðstoðarsaksóknari



Reykjavík, 5. nóvember 2020

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
nefndasvid@althingi.is

**Efni: 151. löggjafarþing 2020–2021. Þingskjal 210 — 209. mál.  
Stjórnarfrumvarp.**

Hér með ítrekar Míla umsögn sína dags. 5. júní 2020 við frumvarp til laga um fjarskipti, sbr. hjálagt.

Virðingarfyllst,  
f.h. Mílu ehf.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Auður Inga Ingvarsdóttir".

Auður Inga Ingvarsdóttir  
Forstöðumaður lögfræðipjónustu Mílu



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 umsagnarfræst 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 fjarskiptaþjónustu 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 tvíjáfrestingar 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0037/188956/wftmr-volume-1-overview.pdf](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 EEC 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 fyrirbyggjandi 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 tvífjárfestingar 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.<sup>2</sup>

*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.

---

<sup>2</sup> 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 lögnina 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. málsl., 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 felld 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



## Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík, 05.11.2020

### Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál

Neyðarlínan ohf. nýtti sér í upphafi árs tækifæri til að koma á framfæri við samgönguráðuneytið athugasemdum við drög að umræddu frumvarpi og rataði sumt af því inn í endanlega gerð þess. Nokkur efnisatriði vill Neyðarlínan þó árétta og skerpa á eftir nánari skoðun.

#### *Um hugtakanotkun.*

Neyðarlínan telur óheppilegt og sumpart villandi að enska orðið „communication“ sem víða kemur fyrir í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972, sem liggur frumvarpinu til grundvallar, sýnist jafnan þýtt sem „fjarskipti.“ Það getur oft átt við en oftar væri nær að nota orðið „samskipti“ í þeirri merkingu sem í frumtextanum felst. Þetta á við um orðskýringu (30) í 5. gr. frumvarpsins, þar sem hugtakið „emergency communication“ er þýtt sem „neyðarfjarskipti.“ Hér er vísað til samskipta borgaranna við neyðarsvörun 112, sem að réttu ætti að vísa til sem „neyðarsamskipta.“ Íslenskir viðbragðsaðilar hafa tamið sér að nota orðið „neyðarfjarskipti“ um þau samskipti sem viðbragðsaðilar eiga sín á milli yfir t.d. Tetra fjarskiptakerfið og neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi sjófarenda. Tilvitnuð orðskýring er því til þess fallin að valda misskilningi og er þess farið á leit að henni verði breytt þannig að samræmist viðtekinni orð- og hugtakanotkun hér á landi.

#### *Um gildissvið og sérstöðu neyðar- og öryggisfjarskipta.*

Neyðarlínan telur það nokkurn ágalla á frumvarpinu að í því er nánast ekki, frekar en í gildandi lögum, vikið að sérstöðu neyðar- og öryggisfjarskipta, ef frá eru talin ákvæði 99. gr. um fjarskipti á hættutímum og í neyðartilvikum. Má þó öllum vera ljóst að ákvæði gildandi laga sem og frumvarpsins geta ekki fortakslaut gilt um þá fjarskiptaþjónustu sem Neyðarlínan veitir viðbragðsaðilum með rekstri Tetra öryggisfjarskiptakefisins og fjarskiptakerfi vaktstöðvar siglinga. Þær efnisreglur sem í frumvarpinu felast miða enda fyrst og fremst að því að stuðla að skilvirkni í almennri fjarskiptaþjónustu og samkeppni milli þeirra sem hana veita.

Engin opinber skilgreining mun til á því, hvað teljist til neyðar- og öryggisfjarskipta. Neyðarlínan hefur stuðst við þá skilgreiningu að það séu *þau fjarskipti, sem óhjákvæmilega og undantekningarlaust þurfi að vera til staðar á neyðartímum af völdum slysa og hamfara sem ógna hagsmunum almennings, til að tryggja örugg samskipti og miðlun upplýsinga milli allra þeirra sem koma að öryggis- og neyðarþjónustu og rekstri grunnstoða samfélagsins, s.s. veitukerfa og samgangna.*

Í nálægum löndum munu gilda sérstök lagaákvæði um neyðar- eða öryggisfjarskipti á landi þar sem slíkri starfsemi er markaður sess í löggjöf og lagagrunnur lagður að kröfulýsingu fyrir uppbyggingu slíkra kerfa. Neyðarlínan telur að eðlilegt geti verið að kveða í löggjöf á um sérhæfð fjarskipti öryggis- og viðbragðsaðila þannig að stjórnvöld fái til þess formlegt umboð að skilgreina lágmarkskröfur sem slíkri þjónustu er ætlað að uppfylla. Lýtur það m.a. að kröfum um öryggi kerfis og viðbúnað til að mæta orkuskorti, sambandsslitum eða öðrum viðlíka aðstæðum sem torveldað geta fjarskipti öryggis- og viðbragðsaðila. Þá þarf að tryggja heimildir til samstarfs almennu

fjarskiptafélaganna og opinberra aðila um samrekstur þeirra hluta fjarskiptakerfisins sem teljast nauðsynlegir hlutar kerfis neyðar- og öryggisfjarskipta. Jafnframt þarf að endurmeta fjárhagslegar forsendur fyrir styrkingu þess hluta fjarskiptakerfisins sem flokkist til innviða öryggisfjarskipta.

Neyðarlínan telur rétt að vekja athygli nefndarinnar á því, að mikilvægt er að halda áfram endurskoðun á lagaumhverfi fjarskiptapjónustu og mjög tímabært að sett verði löggjöf, annað hvort sjálfstæð eða sem sérstakur kafli í fjarskiptalögin, um neyðar- og öryggisfjarskipti. Væri vel við hæfi og til þess fallið að flýta fyrir framgangi málsins, að nefndin lýsti afstöðu sinni til þessa viðfangsefnis í álitinu sínu um frumvarpið.

*Um lagnaleiðir og aðgang að landi.*

Í 34. gr. er fjallað um heimild til lagningar fjarskiptastrengja og aðgang að landi fyrir fjarskiptamannvirki.

Neyðarlínan telur þörf á að einfalda feril ákvarðana um heimild til lagninga fjarskiptastrengja, einkanlega um óskipulagt land, hvort heldur það er í eigu opinberra- eða einkaaðila. Gildandi reglur eru um margt óljósar og gefa þeim sem hamla vilja lagningu fjarskiptalagna um land sitt mikil færi á að tefja eða hindra framkvæmdir, sem nauðsynlegar eru í almannabágu. Þá gera reglur um óskipta sameign, þar sem eignarhald á jörð getur verið á hendi margra aðila oft ógerlegt að fá fram samþykki fyrir lagningu jarðstrengja að fjarskiptamannvirkjum, þar sem samþykki allra sameigenda er krafist.

Ákvæði 34. gr. frumvarpsins eru í grundvallaratriðum óbreytt frá gildandi lögum, að frátöldum viðbótum vegna opinbers eignarhalds. Er þar í grunninn miðað við, að samkomulag þurfi við landeiganda um lagningu fjarskiptastrengja um land hans, en náist það ekki, sé unnt að beiðast eignanáms. Sú leið er umsvifamikil og getur valdið miklum tögum á því að nauðsynlegum fjarskiptatengingum verði komið á, auk þess sem ýmsum hefur þótt leiðbeiningu vanta um mögulegan bótagrundvöll þegar fjarskiptastrengur er lagður um óskipulagt land. Neyðarlínan fer jafnan þá leið að leita samninga um lagningu með þeim skilmálum, að þurfi eigandinn að raska jörð á lagnaleiðinni, s.s. vegna byggingarframkvæmda eða annarrar nýtingar lands, þá flytji Neyðarlínan strenginn á sinn kostnað og áhættu. Aldrei er greidd leiga eða annað endurgjald fyrir réttinn til að láta jarðstreng liggja í jörð með þessum skilmálum enda skerðing á nýtingarrétti landeiganda á landi sínu engin við þessa skipan. Bætur kunna hins vegar að hafaverið greiddar fyrir tímabundið rask eða úrbætur sem að því miða að afmá ummerki eftir lagningu strengja. Æskilegt væri að þetta viðmið ætti sér skýrari stoð sem vegvísir fyrir ákvörðun matsnefndar á bótum, því seinni árin hefur þess meira gætt að einstakir landeigendur hafi talið sig hafa stöðu til að knýja fram gjald fyrir það eitt að fjarskiptastrengur fái legið í jörð í ónýttu landi. Krafa um jafnræði í skiptum við landeigendur gerir það að verkum að ekki er unnt að fallast á slíkar kröfur einstakra landeigenda, því kostnaður af lagningu og rekstri fjarskiptatenginga um landið myndi þá aukast svo stórlega, að það eitt myndi hamla uppbyggingu öruggra og nútímalegra fjarskipta um landið.

Á liðnum árum hefur sú breyting orðið á eignarhaldi jarða að þeim jörðum fækkar þar sem ábúandi er eigandi. Getur þá verið erfitt að ná sambandi við endanlega eigendur, ekki síst þegar um lögaðila eða einstaklinga sem búa erlendis er að tefla. Þótt jarðaskrá sem haldin er skv. 11. gr. jarðalaga 81/2004 sé gagnleg leysir hún ekki úr þeim vanda sem fjarskiptafélögum eru búin þegar leita þarf samþykkis eigenda fyrir lagningu jarðstrengja í þágu fjarskipta eða hafa við þá lögbundið samráð





um lagnaleið Til að leysa úr tálmunum fyrir lagningu jarðstrengja sem af því leiða að ekki næst til endanlegra eigenda, þeir svara ekki eða ekki fæst samþykki allra sameigenda, væri eðlilegt og í þágu almannahagsmuna að kveða á um það í lögunum að fjarskiptafélagi sé heimilt að hefja framkvæmd við lagningu eftir að lagnaleið hefur verið kynnt eigendum með tilkynningu á skráðan eiganda enda hafi hann eða meirihluti eigenda séu þeir fleiri ekki komið fram með athugasemdir eða mótmæli innan hæfilegs tíma. Jafnframt væri æskilegt að kveða svo á að tilkynning teldist nægjanlega birt eigendum með auglýsingu í Lögbirtingarblaði um uppbyggingu fjarskiptamannvirkja, s.s. lagningu strengs um land í einkaeign, í því tilviki að ekki náist til skráðra eigenda eða dvalarstaður þeirra sé ókunnur.

Loks telur Neyðarlínan að mjög æskilegt væri að lögin kvæðu á um skilvirkt úrræði til að ráða fram úr ágreiningi sem upp kann að koma með landeiganda og framkvæmdaaðila um það, hvar minnst röskun verði af lagningu strengs. Þó ekki sé um það deilt að skv. lögunum ber að leggja streng þannig að hann valdi sem minnstri röskun á hagsmunum eigenda þá geta og hafa komið upp mismunandi sjónarmið um það hvar röskun á landi verði minnst til frambúðar, sem örðugt er að leysa. Við þær aðstæður er æskilegt að vísa megi ágreiningi þar um til úrskurðar í stjórnkerfinu. Ætla verður að sérþekking á þessum málum liggi hjá Póst- og fjarskiptastofnun

Með vísan til framanritaðs beinir Neyðarlínan því til nefndarinnar að gaumgæfa hvort ekki væri rétt að breyta fyrstu þremur málsgreinum 34. gr. frumvarpsins eins og hér er lagt til. Tillögur um viðbætur eru einkenndar með bláu lettri.

#### *Aðgangur að landi og mannvirkjum.*

Ef fyrirtæki sem rekur fjarskiptanet eða -þjónustu er nauðsynlegt að leggja leiðslur fjarskiptavirkja um land annars aðila, yfir það eða í jörðu, yfir hús eða önnur mannvirki á landinu, á þeim, gegnum þau eða undir þau, þá er eiganda viðkomandi fasteignar skylt að heimila slíkt, enda komi fullar bætur fyrir sannanlegt tjón; tímabundið rask og skerðingu á mögulegri nýtingu fasteignar, sé það raunin. Hafa skal samráð við eigendur eða umráðamenn slíkra fasteigna og mannvirkja um hvar leiðslur eru lagðar og skal þess gætt að sem minnst sé raskað hagsmunum eigandans. Ágreiningi um lagnaleið má vísa til Póst- og fjarskiptastofnunar, sem að fengum sjónarmiðum málsaðila skal úrskurða um það hvar lögn skal liggja. Skjóta má úrskurði til ráðherra innan 30 daga frá uppkvaðningu. Starfsmenn við fjarskiptavirki skulu gæta þess að valda eigendum og íbúum ekki meiri óþægindum en brýnustu nauðsyn ber til.

Við undirbúning að lagningu fjarskiptalagna skv. framansögðu skal framkvæmdaaðili vinna teikningu að lagnaleiðinni og kynna hana hlutaðeigandi landeigendum. Sé land í sameign fleiri aðila skal litið svo á að samþykki landeigenda fyrir framkvæmd við fjarskiptamannvirki liggja fyrir, hafi ekki komið fram andmæli frá meirihluta þeirra inna 60 daga frá því þeim er kynnt áformuð framkvæmd. Nú finnast ekki upplýsingar um dvalarstað allra eigenda og skal framkvæmdaaðila þá heimilt að auglýsa áformaða framkvæmd í Lögbirtingarblaði og telst það þá nægjanleg birting gagnvart þeim sem hagsmuni kunna að eiga og ekki finnast upplýsingar um í fasteigna- eða jarðaskrá.

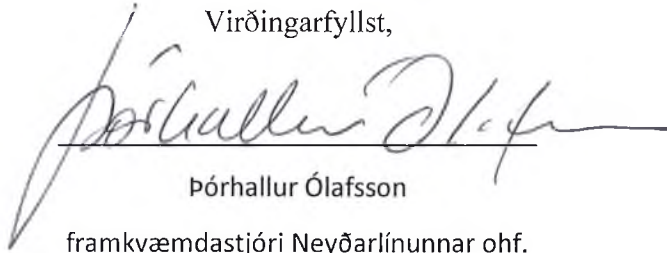
Ef tjón verður á landi aðila, mannvirkjum eða öðrum eignum við lagningu fjarskiptavirkja eða viðhald þeirra, og ekki verður úr bætt, eða lagning fjarskiptavirkja leiðir til takmörkunar á



afnotamöguleikum viðkomandi eignar, þá skal eigandi fjarskiptavirkis bæta tjónið. Náist ekki samkomulag um bótafjárhæð skal um ákvörðun bóta fara að lögum um framkvæmd eignarnáms. Leiði framkvæmd til varanlegra skerðingar á nýtingarrétti landeiganda skulu bætur miðast við gangverð hliðstæðs lands enda öðlast eignarnámshafi þá rétt til umferðar um lagnaleiðina og til frekari nýtingar hennar, gerist þess þörf.

Þær breytingar sem hér er gerð tillaga um eru að mati Neyðarlínunnar til þess fallnar að skýra reglur um aðgang að landi vegna uppbyggingar fjarskiptamannvirkja, draga úr töfum á framkvæmdum og greiða fyrir skilvirkri uppbyggingu fjarskiptainniða, sem standast kröfur um tæknilega eiginleika og öryggi, um allt land.

Virðingarfyllst,



Þórhallur Ólafsson  
framkvæmdastjóri Neyðarlínunnar ohf.





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

Reykjavík 5. nóvember 2020

### **Umsögn Neytendasamtakanna um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál.**

Neytendasamtökin vísa til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis dags 22. október sl. þar sem samtökunum var gefinn kostur á að skila inn umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál.

Athugasemd við 69. gr. frumvarpsins:

Nokkur fjöldi mála sem berst Neytendasamtökunum og lýtur að samningum sem komast á í gegnum síma. Oft eru neytendur upplýstir um að þeir geti gengið að kynningartilboðum o.s.frv. og telja samtökin mikilvægt að meginefni slíkra samninga séu veit á skýran og sannanlegan hátt. Upplýsingar í gegnum síma komast að mati samtakanna oft misvel til skila og er því mikilvægt að fjarskiptafyrirtækjum verði gert að koma upplýsingum áleiðis með skriflegum hætti í framhaldi símtala og að neytendur verði ekki bundnir af samningi nema hann sé staðfestur í kjölfar veittra skriflegra upplýsinga.

Athugasemd við 72. gr. frumvarpsins:

Tvöföldun á binditíma samrýmist að mati samtakanna illa markmiði laganna er lýtur að því að auka vernd og valmöguleika neytenda og stuðla að virkri samkeppni. Skammur hámarksbinditími heldur fjarskiptafélögum á tánum og veitir neytendum aukið frelsi til þess að elta hagkvæmustu leiðirnar hverju sinni. Samtökin líta svo að óbreyttur binditími samræmist betur markmiðum laganna.

Neytendasamtökin telja jafnframt mikilvægt að tilkynningum um fyrirhugaðar breytingar á samningsskilmálum í samræmi við a-lið 2. mgr. sé háttað með sýnilegum hætti. Mikið ber á málum sem berast til samtakanna þar sem tilkynningar virðast fara fram hjá neytendum. Samtökin telja t.a.m. að áskilnaður um sérstaka og skriflega tilkynningu til neytenda þar sem fyrirhugaðar breytingar eru kynntar og þeir upplýstir um réttarstöðu gætu leyst framangreindan vanda.

Virðingarfyllst,

Breki Karlsson  
formaður Neytendasamtakanna

**Minnisblað Nova um frumvarp til nýrra fjarskiptalaga**

**Apríl 2021**

# Efnisyfirlit

1. Inngangur og samantekt.....	3
Inngangur .....	3
Samantekt .....	4
2. Athugasemdir vegna minnisblaðs ráðuneytis .....	6
Inngangur .....	6
Fákeppni og takmarkanir.....	6
Takmarkanir á búnaði.....	6
Open RAN fjölbreytnistefnan .....	7
Einokunarstaða og útilokunaráhrif.....	8
Fjölbreytnistefnan .....	9
Ósagt í minnisblaði .....	9
3. Lagaleg atriði .....	10
4. Nova umfjöllun .....	13
Um Nova.....	13
Hvers vegna 5G?.....	13
Mikilvægi birgjasambands og takmarkað framboð.....	14
Fjarskiptanet Nova núverandi staða og þróun.....	15
Inngangur .....	15
Birgjar og plön um uppbyggingu .....	15
Nánar um burðarnet.....	16
Nánar um farsímanet / farnet .....	16
Mat á áhrifum.....	17
Áhrif á íslenska neytendur & samfélagið.....	17
Áhrif á rekstur Nova .....	19
Samanburður – áhrif frá ýmsum löndum .....	19
5. Lokaorð.....	20

# 1. Inngangur og samantekt

## Inngangur

Innleiðing Kóðans svokallaða felur í sér að efnisákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins um setningu evrópskra reglna um fjarskipti eru tekin upp í íslensk lög um fjarskipti. Sem slík varða ný lög um fjarskipti að sjálfsgöðu mikla hagsmuni Nova bæði tengt daglegri rekstrarumgjörð sem og þróun fjarskipta sem er stöðugt viðfangsefni félagsins.

Á haustdögum 2020 sendi Nova inn umsögn um lagafrumvarpið til umhverfis- og samgöngunefndar. Að auki kynnti Nova athugasemdir og áhyggjur sínar fyrir nefndinni á fundi þann 11. febrúar síðastliðinn. Eins og fram kom í umsögn og kynningu Nova eru almennt ekki gerðar athugasemdir við innleiðingu lagafrumvarpsins en stóra áhyggjuefnið er 87. gr. frumvarpsins sem felur í sér opnar og óljósar heimildir til meiriháttar inngripa í rekstrargrundvöll fjarskiptafyrirtækja, þar á meðal Nova.

Talsverður fjöldi af umsögnum hafa verið sendar inn og eru opinberar vegna frumvarpsins.

Af hálfu Nova er í þessu minnisblaði sérstaklega fjallað um sjónarmið sem fram koma í *Samantekt samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis til nefnda Alþingis vegna athugasemda er bærust varðandi 87. gr. frumvarps um fjarskipti, dagsett 23.11.2020*, en Nova gerir í kafla 2 hér að neðan ýmsar athugasemdir við þá samantekt.

Í kafla 3 er fjallað um lagaleg atriði er varða 87. gr. gerðar eru athugasemdir við greinina sem slíka og útskýrt hver augljós áhrif hennar eru á eignir fjarskiptafélaga og hvernig sú skerðing sem kemur til mun leiða af sér bótaskyldu ríkissjóðs. Fyrirsjáanlegt tjón hleypur á milljörðum króna.

Í kafla 4 er fjallað um fjarskiptaumhverfi á Íslandi frá sjónarhóli Nova. Farið er yfir hver núverandi staða er en einnig er leitast við að skýra út hvers vegna inngrip í birgjalval hefur mikil og neikvæð áhrif á rekstur og þróun fjarskipta og hver áhrif þess verða á Íslandi tengt auknum kostnaði, lakari þjónustu og röskun á samkeppni. Einnig er farið yfir þau áhrif sem inngrip, af því tagi sem 87. gr. frumvarpsins er ætlað að heimila, mun hafa á rekstur Nova. Í lok kaflans er einnig fjallað um nokkrar mismunandi leiðir við lagasetningu sem farnar hafa verið á Norðurlöndum og hver staða þeirra mála er.

## Samantekt

Mikilvægt er að halda áfram þeirri jákvæðu farnetsþróun sem átt hefur sér stað á undanföllum misserum á Íslandi. Hvergi má slaka á í þeirri þróun til að anna áfram stigvaxandi þörfum neytenda, enda er nýting farneta og þráðlausra fjarskipta sífellt mikilvægari í nútíma samfélagi sem kallar á kröfur um æ meiri skilvirkni við leik og störf. Af fjarskiptum sprettur einnig mikil gróska í formi nýsköpunar í atvinnulífi sem og við daglegt líf sem reiðir sig í sífellt meira mæli á snjalltækni af ýmsu tagi.

Að óbreyttu stefnir 87. gr. frumvarps til nýrra fjarskiptalaga miklum hagsmunum fjarskipta á Íslandi í uppnám sem leitt getur til stöðunar, seinkað verulega tækniþróun ýmiskonar og dregur auk þess mikinn mátt úr samkeppni. Óljós markmið 87. gr. valda strax miklu tjóni fyrir neytendur án þess að ná tilgangi um aukna vernd / öryggi til handa þegnum landsins.

Fyrir liggur að það ríkir fákeppni á innviðamarkaði þráðlausra fjarskipta á heimsvísu en birgjar eru þar aðeins fjórir þ.e. Ericsson og Nokia frá Skandinavíu ásamt Huawei og ZTE frá Kína. Í samantekt ráðuneytisins virðist það að sumu leiti gera sér grein fyrir þessari staðreynd en þrátt fyrir það er ekkert fjallað um afleiðingar þess að beita jafn íþyngjandi birgja takmörkunum og boðað er með 87. gr. frumvarpsins. Í stað þess að meta þær alvarlegu afleiðingar sem munu koma upp fjallar ráðuneytið um hvert fjarskiptaþróun gæti stefnt. Í því samhengi er mikið fjallað um svokallaða fjölbreytnistefnu og þá breyttu heimsmynd sem birtist þegar og ef sú stefna nær að ryðja sér rúms í fjarskiptum.

Þá er löng umfjöllun um svokallaða „Open RAN“ tækni högun sem er ein útfærsla á innviðum fjarskipta, sem getur leitt af sér meiri fjölbreytni í aðkomu birgja að lausnum. Að mati Nova getur það vissulega haft góð áhrif á fjarskiptaþróun ef sú tækni högun verður að veruleika en því miður á hún enn langt í land þar sem margar tæknilegar áskoranir og hindranir þarf enn að yfirstíga til þess að Open RAN geti talist raunhæfur kostur fyrir almennan fjarskiptamarkað.

Það er því ekki fyrr en í fyrsta lagi eftir 3-5 ár að slíkar lausnir gætu komið til en jafnvel þær spár eru háðar verulegri óvissu. Umfjöllun um Open RAN högun á þessu stigi felur því ekki í sér neina lausn á þeim vandamálum sem setning og beiting 87. gr. frumvarpsins mun skapa. Lögfesting og beiting 87. gr. frumvarpsins mun að miklu leiti útiloka Huawei frá því að vera birgi á íslenskum fjarskiptamarkaði. Það eru þær raunverulegu afleiðingar sem ákvæðið myndi hafa.

Þá er í samantekt ráðuneytisins fjallað um að áhrifin lúti aðeins að nýjum búnaði og séu því ekki afturvirk, þ.e. hafi ekki áhrif á búnað sem fyrir er og hafi því ekki takmarkandi áhrif t.d. á frekari uppbyggingu fjarskiptainnviða og samkeppni. Þessar fullyrðingar standast ekki skoðun.

Ein helsta áskorunin í þróun og rekstri fjarskipta er að láta mismunandi kynslóðir af tækni vinna þannig að samfella sé í þjónustu til viðskiptavina, enda búnaður notenda með mismunandi eiginleikum. Notendur á íslenskum farnetsmarkaði nýta t.d. tæknikynslóðir sem flestir þekkja undir heitunum: 2G, 3G, 4G, 4.5G og 5G. Stafurinn G í þessu samhengi stendur fyrir enska orðið generation, eða kynslóð. Samþætting milli fjarskiptatæknikynslóða er takmörkum bundin. Núverandi staða er sú að segja má að 4G þjónusta myndi vissa tengingu milli kynslóða; bæði þeirrar sem fyrir hefur verið lengi og þeirrar sem er að ryðja sér rúms. Það má því segja að þau fjarskiptakerfi sem þegar hafa verið byggð séu forsenda fyrir þeirri 5G þjónustu sem komin er nú þegar og þeirri 5G þjónustu sem til stendur að byggja upp.

Óbreytt ákvæði 87. gr. mun því ekki aðeins hægja á eðlilegri þróun heldur myndi hún, þvert á það sem byggt virðist á í minnisblaði ráðuneytisins, að auki ýta út fyrri kynslóðum af fjarskiptabúnaði með tilheyrandi afskriftum á búnaði sem tilheyrir núverandi 3G og 4G þjónustu. Augljóst er að kostnaður

og tjón vegna þessa mun hlaupa á milljörðum króna. Blasir þá sú staðreynd við Nova að í stað þess að standa í metnaðarfullri uppbyggingu á 5G neti sem styður við jákvæða uppbyggingu fjarskiptaþjónustu á Íslandi þarf að fara í risastórt verkefni til þess að taka niður núverandi þjónustuinnviði með tilheyrandi stöðnun og afturför í þjónustu. Gera má ráð fyrir að slík útskipting og enduruppbygging búnaðar gæti tekið um 2-4 ár. Þá má segja að í stað þess að geta náð forskoti og styðja vel við notendabúnað sem nýtir nýjustu tæki sem þegar eru komin á markað, s.s. eins og iPhone 12 og Samsung S20 sem þegar styðja 5G, þá þyrfti að fara í mjög kostnaðarsamar aðgerðir við útskiptingu búnaðar án þess að sú aðgerð myndi leiða til nokkurra framfara í þjónustu. Í þessu samhengi er einnig rétt að nefna að mikil þörf er á áframhaldandi þróun farneta en stöðug aukning notkunar er milli ára. Þannig var t.d. um 280% aukning á netnotkun viðskiptavina Nova á tímabilinu 2018 til 2020. 4G net eru víða komin að þolmörkum og því mikil þörf á aukinni afkastagetu. Mikilvægt er því að engar tafir verði á framþróun farneta.

Nova hefur verið í fararbroddi í þróun og uppbyggingu fjarskiptaþjónustu á Íslandi allt frá stofnun félagsins árið 2007. Nova er í dag eigandi og rekstraraðili burðarnets á landsvísu sem og farnets af fullkomnustu gerð þar sem fjárfest hefur verið fyrir milljarða króna. Öll uppbygging hefur verið í samræmi við lagalegar kröfur og lögmæt skilyrði sem sett hafa verið af hálfu stjórnvalda. Fjárfestingar Nova og fjárhagslegir hagsmunir félagsins í þessu samhengi njóta eignarréttarverndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og myndi skerðing núverandi réttinda með lögum, jafnvel þótt slík skerðing teldist styðjast við almenningsþörf, leiða til bótaskyldu úr hendi ríkissjóðs.

Að mati Nova er því mjög misráðið að fara fram með þá tillögu sem felst í 87. gr. frumvarpsins. Sé talið nauðsynlegt að fyrir hendi séu úrræði sem gera íslenskum stjórnvöldum almennt séð kleift að bregðast við "skipulagslegum" öryggisógnum sem Íslandi stafar hættu af þurfa íslensk stjórnvöld og löggjafinn einfaldlega að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hægt sé að fást við slíkar ógnir með úrræðum sem taka rétt og eðlilegt tillit til réttaröryggis og hagsmuna þeirra sem öryggisráðstafanir beinast gegn eða hafa áhrif á. Við blasir að íslenska ríkið verður skaðabótaskyld gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem verða fyrir barðinu á tilvist og beitingu 87. gr. frumvarpsins. Tjón þeirra myndi hlaupa án nokkurs vafa á milljörðum króna. Ekkert var að þessu vikið í umsögn ráðuneytisins.

Hvað sem þessu líður er sú fyrirætlan sem felst í 87. gr. frumvarpsins, að því er varðar möguleikann til viðbragða gegn "skipulagslegri" öryggisógn, öldungis ófullnægjandi á alla mælikvarða lýðræðislegs réttarríkis, eins og Íslands. Með frumvarpinu, einkum 3. og 4. mgr. 87. gr., er lagt upp með að Alþingi framselji vald til ráðherra til að setja reglugerð sem megi fela í sér að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljist viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að hluta vera frá framleiðenda í ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við eða ríki innan EES. Það sem þetta felur í raun í sér, þótt ráðuneytið tali af fremsta megni í kringum það, er að framselt er vald til ráðherra til að útiloka Huawei sem birgja gagnvart íslenskum fjarskiptafélögum varðandi uppbyggingu farneta.

Afleiðing setningar og eftir atvikum beitingar 87. gr. frumvarpsins verður því sú að tefja og hindra nýsköpun og innleiðingu stafrænnar tækni sem gegnir lykilhlutverki í framþróun íslensks samfélags.



## 2. Athugasemdir vegna minnisblaðs ráðuneytis

### Inngangur

Hér að neðan er fjallað um þau sjónarmið sem fram koma í *Samantekt samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis til nefnda Alþingis vegna athugasemda er búrast verðandi 87. gr. frumvarps um fjarskipti, dagsett 23.11.2020*, en einkum er farið yfir síðari hluta þeirrar samantektar (bls. 5-7) er lýtur að kaflanum „Viðbrögð við umsögnum um 87. grein frumvarpsins“.

### Fákeppni og takmarkanir

Fyrir liggur að það ríkir mikil fákeppni á innviðamarkaði þráðlausra fjarskipta á heimsvísu, þ.e. að helstu birgjar fjarskiptafyrirtækja eru aðeins 3-4 þ.e. Ericsson og Nokia frá Skandinavíu og Huawei (ásamt ZTE) frá Kína.

Í samantekt ráðuneytisins á bls. 4 segir: „*Vaxandi óánægju hefur gætt alþjóðlega með það að þróun 5G tækni sé annars vegar bundin við kínverskt fyrirtæki og hins vegar tvö skandinavísk fyrirtæki. Bæði sé það óásættanleg fákeppni og ýmsum þróuðum tækniríkjum finnst óásættanlegt að eiga enga aðkomu að tæknilegri þróun varnarmála 21. aldar innan eigin lögsögu.*“

Þá segir einnig í skýrslunni<sup>1</sup> „*Huawei, 5G, and China as a Security Threat*“ sem gefin var út af CCDCOE (*The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*) sem ráðuneytið vísar til: „*The rise of Huawei is exemplary of the Chinese national policy of technological superiority: the past few years have seen the company grow into the largest telecoms equipment manufacturer in the world. In 2018, it passed Apple as the second largest producer of smartphones after Samsung. It is currently the only company that can produce ‘at scale and cost’ all the elements of a 5G network, with its closest competitors Nokia and Ericsson not yet able to offer a viable alternative.*“

Í samhengi við þessa stöðu sem ríkir í dag þarf að skoða röksemdir ráðuneytisins við umsögnum þar sem fjallað var um „meinta útilokun einstaka framleiðenda frá íslenskum farnetum“, en ráðuneytið segir:

„*Í ýmsum umsögnum virðist gengið út frá því að ákvæði 87. greinar leiði til þess að ákveðinn framleiðandi verði útilokaður frá íslenskum farnetsmarkaði og virðist þá einkum horft til 3. mgr. Hvorki í greininni né greinargerð kemur þó fram að það standi til, enda er engu þar beint gegn ákveðnum framleiðanda, ríki né heimssvæði.*“

Hér er um beinan útúrsluning að ræða þar sem augljóst er að af tveimur kostum þ.e. að velja búnað frá skandinavísku eða kínversku fyrirtæki þá rúmast aðeins þau skandinavísku inni í núverandi tillögu 3. mgr. Við núverandi aðstæður og í fyrirsjáanlegri framtíð, þar sem mögulegir birgjar eru aðeins þeir sem að ofan eru nefndir, blasir við að í reynd er ákvæði 87. gr. frumvarpsins beint gegn Huawei.

Enn fremur segir ráðuneytið í framhaldi: „*Hugsanlegar takmarkanir byggja ekki á því að einstakir framleiðendur, ríki eða heimssvæði séu sett á svartan lista.*“ Um þessa fullyrðingu gildir að mati Nova það sama og áður segir. Orðalag 3. mgr. um hvaðan búnaður má koma býr í raun til svartan lista yfir öll þau lönd sem ekki rúmast þar þ.e. lönd sem eru ekki „ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.“

### Takmarkanir á búnaði

Um takmörkun á búnaði segir í samantekt ráðuneytisins: „*Hins vegar getur mat á skipulagslegu öryggi samkvæmt 3. mgr. leitt til takmarkana á notkun búnaðar í tilteknum viðkvæmum hlutum*

---

<sup>1</sup> <https://ccdcoe.org/library/publications/huawei-5g-and-china-as-a-security-threat/>

*fjarskiptakerfis. Slíkar takmarkanir byggja á auknum kröfum um traust til þessa búnaðar, framleiðanda búnaðar og þeirrar þjónustu sem hann veitir.“ Af hálfu ráðuneytisins er ekki fjallað um umfang og afleiðingar beitingu slíkar greinar.*

Ráðuneytið gefur því ekki álit á þeirri alvarlegu stöðu sem mun koma upp verði ákvæðinu beitt þar sem ljóst er að fjarskiptafyrirtæki þyrftu að skipta út mjög miklu af búnaði með tilheyrandi kostnaði og afskriftum á fjárfestingum.

Svo virðist sem ráðuneytið gefi sér að hægt sé að takmarka búnað frá einum framleiðanda og fá annan sambærilegan frá öðrum, án mikillar fyrirhafnar, en sú er ekki raunin. Nova hefur átt í samskiptum við Ericsson, Nokia og Huawei til að ræða möguleika á slíkum útskiptum með samþættingu við núverandi búnaði í huga. Allir umræddir aðilar eru á sama máli um að slík útskipti séu ekki möguleg nema einnig sé skipt um búnað fyrir þær kynslóðir af fjarskiptatækni sem fyrir eru í notkun. M.ö.o. þýðir slík breyting að skipta þyrfti út miklu af búnaði sem tilheyrir núverandi 3G og 4G þjónustu, með tilheyrandi kostnaði og afskriftum á núverandi fjárfestingum.

Með vísan til þessa stenst heldur ekki sú nálgun sem sett er fram í minnisblaði ráðuneytisins að beiting 87. gr. frumvarpsins myndi eingöngu taka til nýs búnaðar. Í reynd myndi tilvist og beiting greinarinnar kalla á viðtæk útskipti núverandi búnaðar.

### Open RAN fjölbreytnistefnan

Í stað þess að meta þær alvarlegu afleiðingar sem fjallað er um hér að ofan fjallar ráðuneytið mikið um, en þó með fremur ómarkvissum hætti, hvert fjarskiptaþróun gæti stefnt, og segir: „*Rétt er að benda á að almenn þróun á 5G farnetsmarkaði virðist vera í átt til „Open RAN“ fjölbreytnistefnunnar. Það er sú sýn sem íslensk stjórnvöld horfa til þótt þau ráði litlu um alþjóðlega þróun þessara mála. Stefnan felur í sér mikið uppbrót á framleiðslu 5G búnaðar og gefur mörgum framleiðendum vél- og hugbúnaðar kost á að vera með, hugsanlega einnig á Íslandi. Stefnan felur jafnframt í sér ákveðna ógn við stöðu beggja þeirra framleiðenda sem eru nú ríkjandi á íslenskum farnetsmarkaði.“*

Nova gerir ekki athugasemd við að Open RAN (O-RAN) högun gæti breytt miklu um samsetningu birgja þegar fram líða stundir, en fullnægjandi lausnir að þessu leyti sem byggja á Open RAN högun eru ekki raunhæfur kostur fyrir almennan fjarskiptamarkað fyrr en í fyrsta lagi eftir 3-5 ár og eru jafnvel slíkar spár háðar verulegri óvissu. Open RAN högun felur því ekki í sér neina lausn á þeim vandamálum sem setning og beiting 87. gr. frumvarpsins mun skapa.

Helstu áskoranir og hindranir fyrir því að Open RAN sé í dag raunhæfur kostur eru m.a.:

- a) Óljóst er hvort O-RAN lausnir geti stutt við þá tækni sem fyrir er, þ.e. eru samhæf við núverandi búnað (e. integration & interoperability). Þær lausnir sem nú eru í prófunum og snúa að umræddri högun eru flestar á nýjum fjarskiptanetum þar sem engin þjónusta er fyrir og því ekki þörf á samþættingu.
- b) Ekki er ljóst hvenær hugbúnaðarhlutar sem eiga að tilheyra nýrri O-RAN kynslóð verða nægilega hraðvirkir til þess að geta komið í stað þess vélbúnaðar sem í dag er nauðsynlegur til að skila þeim afköstum sem 5G þjónustur krefjast (e. performance issues). Afköst og mikill skalanleiki (e. high scalability) búnaðar er nauðsynlegur til þess að hægt sé að byggja almennar farsímaþjónustur sem bjóða uppá mikla samtíma notkun fyrir viðskiptavini.
- c) Flókin samþáttun kerfa frá mismunandi framleiðendum (e. multi vendor integration) er mikil áskorun. Sá búnaður sem til er og nú er framleiddur fer eftir stöðlum sem eru nýlegir. Mismunandi útfærslur á stöðlum leiða oft til flókinnar samþáttunnar þar sem allir birgjar þurfa að vera samstiga og spila í takt til þess að þjónustur virki saman. Í gegnum tíðina hafa slík tækniverkefni ævinlega verið tæknilega flókin, áhættu- og kostnaðarsöm.

- d) Skortur á samhæfðum búnaði, við samskiptastaðla sem enn eru í mótun. Þó svo að nær allur fjarskiptabúnaður sé hannaður og þróaður á þann hátt að samskiptahlutar eigi að nýta stöðluð samskipti (e. standard protocols) þá eru útfærslur mismunandi og megin virkni oft háð öðrum hlutum frá sömu aðilum.

Lausnir á ofangreindum áskorunum sem þó eru ekki tæmandi taldar innifela í öllum tilvikum umfangsmikil verkefni með hátt flækjustig.

Sú fullyrðing ráðuneytisins að „Stefnan (fjölbreytnistefna) felur jafnframt í sér ákveðna ógn við stöðu þeirra beggja framleiðenda sem eru nú ríkjandi á íslenskum farnetsmarkaði“ er örökstudd og í raun úr lausu lofti gripin. Ef til vill byggir þetta á því að ráðuneytið gefur sér að með einföldum hætti geti Open RAN lausnir leitt til breytinga á möguleikum annarra birgja til að hasla sér völl í samkeppni við þá leiðandi birgja sem fyrir eru í dag. Áréttu ber að lausnir sem byggja á Open RAN högun eru ekki til staðar í dag í því horfi sem þyrfti að vera til að geta haft þau áhrif og um þróun mála næstu árin er ómögulegt að spá. Nær allir helstu fjarskiptabirgjar eru í faghópi ásamt hundruðum annarra fyrirtækja í The O-RAN ALLIANCE sem mótar RAN þróun til framtíðar, en einnig eru fyrirtækin meðal þeirra sem eru hvað virkust í þróun staðla á fjarskiptamarkaði sem nauðsynlegur er fyrir framþróun. Hvort Open RAN sem slíkt muni breyta miklu um stöðu mála í framtíðinni hvað þetta varðar er allt óvíst um.

### Einokunarstaða og útilokunaráhrif

Með umfjöllun sinni um Open RAN virðist ráðuneytið m.a. freista þess að koma sér undan málefnalegum svörum um þá hættu sem bent var á í umsögnum að beiting ákvæðisins, með tilheyrandi útilokun Huawei eins og staðan er í dag, gæti leitt til einokunarstöðu eins birgja (þ.e. Ericsson sem í dag er í reynd sá valkostur sem helst kæmi til greina í stað Huawei, með öllum þeim kostnaði og tjóni sem því myndi þó fylgja).

Í tilsvörum ráðuneytisins segir: „Athugasemdir voru gerðar um að 87. greinin gæti stuðlað að einokun eins framleiðanda á íslenskum fjarskiptamarkaði (einn aðili tók jafnframt fram að það væri ekkert athugasemdi við að farnetskerfi á Íslandi væru meira eða minna háð búnaði frá öðrum framleiðanda).“

Hér virðist Nova sem vísað sé til umsagnar félagsins en í stað þess að fjalla málefnalega um líklega einokunarstöðu og þann vanda sem þá myndi skapast er snúið útúr umsögninni með þeim hætti að sleppa seinni hluta skýringar, en texti umsagnar Nova var svo hljóðandi:

*“Að mati Nova felst ekkert sjálfstætt vandamál í því að farnetskerfi á Íslandi séu á landsvísu meira eða minna háð búnaði frá tilteknum framleiðanda. Meginmáli skiptir það sem tekið er á í 3. mgr., sbr. hér að neðan, að búnaður sem notaður er á Íslandi í uppbyggingu farnetskerfa, standist málefnalegar kröfur m.t.t. öryggis og almannahagsmuna. Þá er minnt á að uppbygging farnetskerfa á Íslandi er í dag byggð á búnaði frá tveimur framleiðendum, þ.e. Huawei annars vegar og Ericsson hins vegar og engar vísbendingar eru um breytingar hvað þetta varðar. Fæst því ekki séð að neitt tilefni sé til þess að lögfesta ákvæði af þessu tagi.”*

Það sem framangreint felur í sér af hálfu Nova er að svo lengi sem íslensk fjarskiptafyrirtæki hafa fullnægjandi eða lágmarks valkosti um sitt birgjaaval þá telur félagið að ekki felist sjálfstætt vandamál í því að farnetskerfi séu á landsvísu meira eða minna háð búnaði frá tilteknum framleiðanda, enda standist sá búnaður málefnalegar kröfur m.t.t. öryggis og almannahagsmuna. Lögfesting og beiting 87. gr. frumvarpsins mun hins vegar útiloka Huawei fyrir fram frá því að vera birgi á íslenskum fjarskiptamarkaði. Það eru þær raunverulegu afleiðingar sem ákvæðið hefur, þótt ráðuneytið reyni

eftir fremsta megni að beina athyglinni frá þeim raunveruleika. Eftir stendur þá í raun aðeins Ericsson (sem er birgi Símans) eða í besta falli einnig Nokia. Staða þessara birgja gagnvart öllum íslenskum farnetsrekendum yrði mun sterkari en hún er í dag vegna þeirrar samkeppni sem Huawei veitir og af þessu myndi hljótast meiriháttar tjón og kostnaður. Augljóst er að kjör íslensku fjarskiptafyrirtækjanna varðandi nauðsynlegan búnað til áframhaldandi uppbyggingar farneta á Íslandi verða verri sem aftur mun beinlínis þýða að hagur íslenskra neytenda fjarskiptaþjónustu versnar.

Að mati Nova hefði verið nær í umsögn ráðuneytisins að fjalla með efnislegum og málefnalegum hætti um framangreind vandamál sem eru bein afleiðing af lögfestingu og beitingu 87. gr. í stað þess að snúa útúr umsögn með framangreindum hætti.

## Fjölbreynistefnan

Í umfjöllun ráðuneytisins um 2. mgr. segir m.a.: „Í 2. mgr. 87 gr. er gerð krafa um fjölbreyni búnaðar. Þetta er í fullu samræmi við framangreinda fjölbreynistefnu og ein af grunnkröfum Verkfærakistunnar. Erlendis verður ekki séð að hún hafi vakið neikvæð viðbrögð (t.d. ekki hjá þeim framleiðendum sem eru ríkjandi hérlendis). Í umsögnum var gerð athugasemd við 2. mgr. og ákvæði hennar þótti of takmarkandi. Í Verkfærakistunni og í löggjöf flestra ríkja er þessari kröfu þó beint að sérhverju fjarskiptafyrirtæki. **Stjórnvöldum var vel ljóst að einstök fjarskiptafyrirtæki gætu átt erfitt með að byggja upp kerfi með búnaði frá fleirum en einum framleiðanda. Þess vegna er 87. greinin (með vísan til 78. greinar) útfærð þannig að fjölbreynikrafan gildi um farnet á Íslandi í heild og að henni sé ekki beint gegn einstökum fyrirtækjum. Jafnframt að hún sé ekki afturvirk heldur taki til uppsetningar á nýjum búnaði. Krafa um fjölbreyni og væntanlega þróun markaðar á grunni fjölbreynistefnunnar eru því hvorki áfangar til einokunar né skerðingar samkeppnishvata.“**

Hér er aftur verið að nota rök um hugsanleg áhrif nýrrar hönnunar (Open RAN) sem er enn ókomin og óvíst er hvenær og nákvæmlega hvaða áhrif muni hafa. Eins og áður segir kunna mörg ár að líða þangað til. Þá er einnig nefnt að krafan taki aðeins til uppsetningar á nýjum búnaði en litið er fram hjá þeim raunveruleika að nýr búnaður þarf að vera samþættur þeim búnaði sem fyrir er svo virkni geti skilað sér til notenda. Nánar er fjallað um tæknilega samþáttun í kaflanum *Nánar um farsímanet / farnet* hér að neðan þar sem farið er yfir þann ómöguleika að skipta út og inn búnaði frá mismunandi framleiðendum, á þann hátt sem ráðuneytið virðist halda að sé mögulegt, og halda rekstrarsamfellu.

Áhugaverð er sú fullyrðing að ofan að „Stjórnvöldum var vel ljóst að einstök fjarskiptafyrirtæki gætu átt erfitt með að byggja upp kerfi með búnaði frá fleirum en einum framleiðanda.“ Með því hlýtur einnig að vera ljóst að bann við búnaði frá framleiðanda sem þegar er nýttur hefur í för með sér að þróun fjarskiptaþjónustu er sett á bið þar til þau áhrif fjölbreynistefnunnar, sem ráðuneytið byggir málflutning sinn að verulegu leyti á, eru komin fram. Augljóst er að þetta gengur ekki upp. Það sem mun gerast í raun er að fyrirtæki sem nýta þann búnað sem sætir útilokun vegna beitingar 87. gr. verða ósamkeppnishæf og í reynd verður gæðum og hagkvæmni í uppbyggingu fjarskiptaþjónustu á Íslandi fórn að og um leið hagsmunum neytenda. Við blasir að íslenska ríkið verður skaðabótaskyldt gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem verða fyrir barðinu á tilvist og beitingu 87. gr. frumvarpsins. Tjón þeirra myndi hlaupa án nokkurs vafa á milljörðum króna. Ekkert var að þessu vikið í umsögn ráðuneytis.

## Ósagt í minnisblaði

Þess má að auki geta að í samantekt samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis er ekkert fjallað um nokkur mikilvæg atriði sem komið höfðu fram í almennum umsögnum. Þar hafði t.d. verið fjallað um neikvæð áhrif sem munu skapast við tilvist 87. gr. frumvarpsins á hagkvæma uppbyggingu fjarskipta og hafa neikvæð áhrif á samkeppni í landinu, en samhljómur var um þessi mál í umsögnum

Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Nova. Ekki var fjallað um kostnað sem rekja má til lagasetningar sem hlýst af áhrifum augljósra bótamála fjarskiptafyrirtækja á hendur íslenska ríkinu sem munu hlaupa á milljörðum. Ekki var fjallað um alvarleika þess að seinka verulega uppbyggingu 5G á Íslandi en megin rök ráðuneytisins fyrir því að slíkt sé boðlegt á Íslandi eru sögð vera góð staða ljósleiðarauppbyggingar um landið. Að mati Nova er þar á ferð hættuleg ályktun þar sem farþjónustur þjóna í eðli sínu öðrum tilgangi en fast-tengdar netþjónustur.

### 3. Lagaleg atriði

Í fyrstu umsögn Nova til umhverfis- og samgöngunefndar voru gerðar rökstuddar athugasemdir við lagaleg atriði sem varða 87. gr. frumvarpsins. Þeim athugasemdum var fylgt eftir og þær skýrðar nánar á fundi Nova með umhverfis- og samgöngunefnd. Í tilefni af minnisblaði ráðuneytisins frá 23. nóvember sl. og í framhaldi af samskiptum við nefndina skal eftirfarandi áréttað:

Nova er í dag eigandi og rekstraraðili farnets af fullkomnustu gerð sem byggt hefur verið upp á grundvelli samstarfs við Huawei sem lykiltirgjia. Öll þessi uppbygging hefur verið í samræmi við lagalegar kröfur og lögmæt skilyrði sem sett hafa verið af hálfu stjórnvalda frá einum tíma til annars. Fjárfestingar Nova og fjárhagslegir hagsmunir félagsins, sem nema milljörðum króna í þessu samhengi, njóta eignarréttarverndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðing slíkra réttinda með lögum, jafnvel þótt slík skerðing teldist styðjast við almenningsþörf, leiðir til bótaskyldu úr hendi ríkissjóðs.

Samkvæmt minnisblaði ráðuneytisins er 87. gr. frumvarpsins ætlað að mæta öryggisógnum af tvíþættu tagi. Annars vegar sé um að ræða tæknilegar öryggisógnir og hins vegar svokallaðar skipulagslegar öryggisógnir. Síðarnefnda atriðið er skýrt þannig af hálfu ráðuneytisins í minnisblaði þess að því sé ætlað að *"takast á við ógnir aðrar en þær sem bregðast má við með tæknilegum lausnum eingöngu. Einkum (en ekki eingöngu) er hér um að ræða ógnir af manna völdum, þar á meðal ógnir vegna hugsanlegrar misbeitingar búnaðar"*. Af þessari skilgreiningu verður lítið ráðið um hvaða ógnir er í raun verið að tala um. Ógnir vegna "hugsanlegrar misbeitingar búnaðar" tengjast augljóslega ekki fjarskiptatækninni sem slíkri enda ætti hún þá heima undir skilgreiningu á "tæknilegu öryggi".

Hvað sem þessu líður er sú fyrirætlan sem felst í 87. gr. frumvarpsins, að því er varðar möguleikann til viðbragða gegn "skipulagslegri" öryggisógn, öldungis ófullnægjandi á alla mælikvarða lýðræðislegs réttarríkis, eins og Íslands. Með frumvarpinu, einkum 3. og 4. mgr. 87. gr., er lagt upp með að Alþingi framselji vald til ráðherra til að setja reglugerð sem megi fela í sér að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljist viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að hluta vera frá framleiðenda í ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við eða ríki innan EES. Það sem þetta felur í raun í sér, þótt ráðuneytið tali af fremsta megni í kringum það, er að framselt er vald til ráðherra til að útiloka Huawei sem birgja gagnvart íslenskum fjarskiptafélögum varðandi uppbyggingu farneta. Þessari heimild geti ráðherra beitt án þess að neitt liggi fyrir um að neinar öryggisógnir í tæknilegu tilliti stafi af búnaði Huawei. Nægjanlegt sé að utanríkis- og dómsmálaráðherra hafi gefið ráðherra umsögn. Engar kröfur eru gerðar til forms eða efnis þeirra umsagna. Ekki er gert ráð fyrir aðkomu Póst- og fjarskiptastofnunar, sem er sérfræðistjórnvaldið á sviði fjarskiptamála, og ekki er gert ráð fyrir neinu samráði við hagsmunaaðila. Þá má benda á að hér á landi er starfandi þjóðaröryggisráð, sbr. lög nr. 98/2016. Í öllu falli telur Nova einboðið að ef setja á heimildir í lög vegna viðbragða við "skipulagslegri öryggisógn" þá ætti undirbúningur að beitingu slíkra heimilda að eiga sér stað með aðkomu þjóðaröryggisráðs. Benda má á að í því ráði eiga sæti utanríkis- og dómsmálaráðherrar.



Rök ráðuneytisins fyrir því að fara þurfi þá leið hér á landi sem boðuð er í frumvarpinu virðast einkum vera þau að önnur lönd hafi á sínum snærum stjórnvöld og stofnanir, sem og sérstaka öryggislöggjöf, sem geri þessum löndum kleift að meta og bregðast við allskonar öryggisatriðum. Hér á landi sé slíkri löggjöf og stofnunum ekki til að dreifa. Því virðist lagt upp með að stytta leiðina, sleppa öllum sjálfstæðum og faglegum undirbúningi, en eftirláta einfaldlega ráðherra að gera það sem honum sýnist. Til viðbótar er ráðgert að eina gagnið (umsögn ráðherra) sem leggur grunn að beitingu þessa víðtæka valds sé undanskilið upplýsingarétti. Málsmeðferð af framangreindu tagi er í brýnni andstöðu við allar meginreglur sem lagasetning og stjórnsýsla á Íslandi byggir almennt á.

Að mati Nova er því mjög misráðið að fara fram með þá tillögu sem felst í 87. gr. frumvarpsins. Sé talið nauðsynlegt að fyrir hendi séu úrræði sem gera íslenskum stjórnvöldum almennt séð kleift að bregðast við "skipulagslegum" öryggisógnum sem Íslandi stafar hættu af þurfa íslensk stjórnvöld og löggjafinn einfaldlega að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hægt sé að fást við slíkar ógnir með úrræðum sem taka rétt og eðlilegt tillit til réttaröryggis og hagsmuna þeirra sem öryggisráðstafanir beinast gegn eða hafa áhrif á. Að sjálfsgöðu færi best á því að slíkar ráðstafanir væru útfærðar í almennum lögum en teldi ríkisstjórn Íslands að landinu stafaði bráð hættu af "skipulagslegri" ógn af einhverju tagi getur hún hvenær sem er lagt frumvarp fyrir Alþingi sem ætlað væri að bregðast við því ástandi.

Með vísan til framangreinds áréttar Nova þá afstöðu sem lýst var í fyrra minnisblaði félagsins, einnig að því er varðar þær breytingar sem að mati félagsins væri rétt að gera á 87. gr. frumvarpsins. Sé afstaða umhverfis- og samgöngunefndar þrátt fyrir allt sú að rétt sé að framselja vald af einhverju tagi til ráðherra vegna þeirra sjónarmiða sem reifuð eru í minnisblaði ráðuneytisins gerir Nova til vara þá tillögu að ákvæði 87. gr. frumvarpsins verði orðað með eftirfarandi hætti:

"Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu skal grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun hættu á að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda er stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðla að fjölbreytni í gerð búnaðar.

Að fenginni umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar 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 uppfylla áhættumat er lýtur að almannahagsmunum og öryggi ríkisins og fullnægja að öðru leyti öryggiskröfum í samræmi við þennan VII. kafla laganna."

Framangreind tillaga er samhljóða tillögu sem sett var fram í umsögn Sýnar hf. til umhverfis- og samgöngunefndar. Hún felur annars vegar í sér breytingu á 3. mgr. 87. gr. frumvarpsins og niðurfellingu 4. mgr. ákvæðisins. Með þeim breytingum sem lagðar eru til er þess freistað að tryggja að beiting hinnar víðtæku heimildar sem ákvæðið felur í sér byggi á faglegum undirbúningi og almennum forsendum. Sem fyrr er mjög þýðingarmikið að beiting heimildar af þessu tagi eigi sér ekki stað nema að fenginni umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar enda fer sú stofnun með heildareftirlit varðandi uppbyggingu og rekstur farneta á Íslandi og er það stjórnvald sem býr yfir langmestri þekkingu og reynslu á því sviði. Til álita kæmi einnig að aflað væri umsagnar þjóðaröryggisráðs, sbr. það sem áður segir þar um. Mikilvægt er einnig að setning reglugerðar samkvæmt heimild í 3. mgr. 87. gr. byggi á faglegu áhættumati. Við vinnslu slíks áhættumats sé unnt að afla upplýsinga frá nágrannarþjóðum, að því leyti sem þær teljast geta haft þýðingu, sem og upplýsinga frá fagráðherrum á borð við utanríkis- og dómsmálaráðherra.

Að því er varðar 4. mgr. 87. gr. frumvarpsins þá telur Nova að fella eigi hana á brott. Í upplýsingalögum eru nú þegar heimildir til að undanskilja viðkvæmar upplýsingar upplýsingarétti, m.a. með tilliti til almannahagsmuna. Sama gildir varðandi upplýsingarétt aðila máls samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga.

## 4. Nova umfjöllun

### Um Nova

Nova hefur verið í fararbroddi í þróun og uppbyggingu fjarskiptaþjónustu á Íslandi allt frá stofnun félagsins árið 2007 og oft verið fyrst með fjarskiptanýjungar sem hafa leitt af sér mikil og jákvæð áhrif fyrir íslenska neytendur, á samkeppni og tækniþróun. Nova hefur varið milljörðum króna í uppbyggingu fjarskiptainnviða m.a. með uppbyggingu farsíma- og burðarnets sem þjónar viðskiptavinum um land allt.

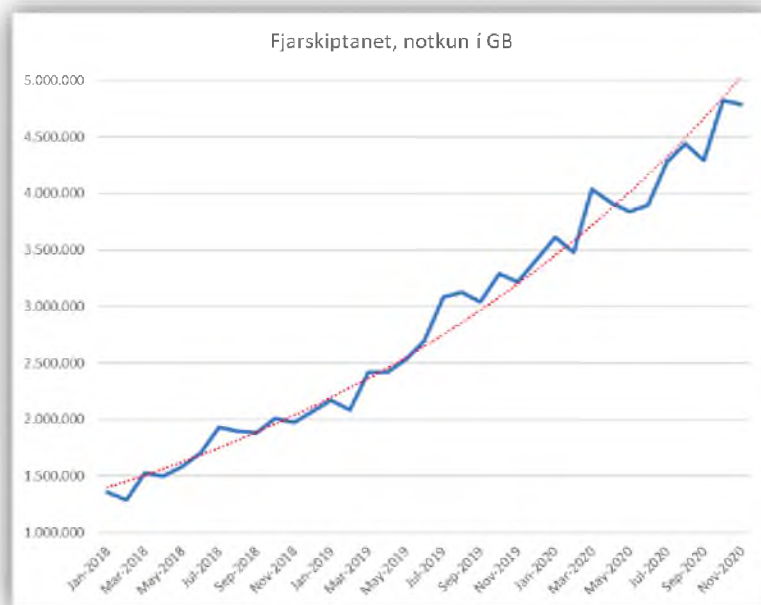
Nova á og rekur eigið farsíma- og netkerfi á landsvísu og hefur átt ánægðustu viðskiptavinina í farsímaþjónustu síðustu 12 ár, samkvæmt Íslensku ánægjuvuginni. Nova er þjónustufyrirtæki á Íslandi sem veitir fjarskipta- og samskiptaþjónustu og hefur rutt braut nýrrar fjarskipta- og samskiptatækni á Íslandi. Nova hefur snjallvætt íslensk heimili og einfaldað fólki lífið í leik og starfi með hjálp tækninnar. Nova hefur trú á þráðlausum fjarskiptum og hyggst leiða þá þróun á Íslandi til framtíðar.

### Ýmis tímamót í sögu Nova:

- 2006 - Nova hf. stofnað
- 2007 - 3G rekstrarleyfi. Nova opnar formlega 1. desember.
- 2007 - 3G til viðskiptavina og frítt Nova í Nova.
- 2013 - 4G/LTE þjónusta, fyrst íslenskra símafyrirtækja.
- 2016 - Ljósleiðara bætt við vöruframboðið.
- 2017 - Frítt í Alla, frí símtöl í alla innanlands.
- 2017 - Fyrstu 4,5G sendarnir í loftið.
- 2017 - Volte, hágæða talþjónusta í farsíma.
- 2017 - Nova og Símafélagið sameinast.
- 2018 - NovaTV, ókeypis sjónvarpsþjónusta án myndlykils.
- 2019 - Prófanir á fyrsta 5G sendinum á Íslandi.
- 2020 - 5G farsíma- og netþjónusta, fyrst allra á Íslandi.
- 2020 - ESIM - úrlausn.
- 2021- 5G í Apple farsíma.

### Hvers vegna 5G?

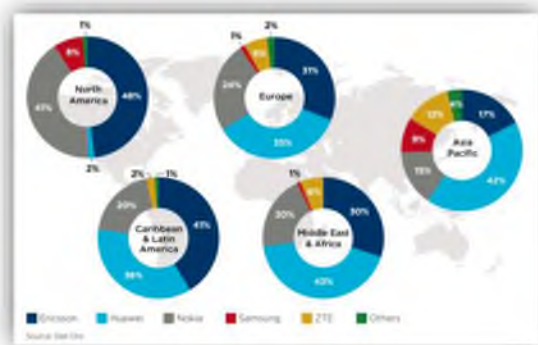
Eins og sjá má á mynd hér að neðan er mikill og stöðugur vöxtur í net notkun viðskiptavina Nova. Þannig má t.d. sjá að notkun í janúar 2018 var um 1.300 TB og ári síðar um 2.200 TB eða um 41% aukning. Einnig sést að á þremur árum þ.e. frá upphafi árs 2018 og til loka ársins 2020 er aukning úr 1.300 TB í um 5.000 TB en það er aukning sem nemur um 280%



Reynsla Nova er sú að stöðug aukning er á gagnanotkun milli ára og eru 4G net á nokkrum svæðum komin að þolmörkum. Því er rík þörf fyrir aukin afköst til að gæði þjónustu uppfylli kröfur viðskiptavina. Þarfir og kröfur viðskiptavina aukast með betri tækjum og meiri notkun en 5G tæki frá t.d. Apple og Samsung, sem nýta meiri hraða, eru þegar komin á markað.

#### Mikilvægi birgjasambands og takmarkað framboð

Fremstu framleiðendur á 5G fjarskiptabúnaði á heimsvísu eru í raun aðeins þrír þ.e. Ericsson, Huawei og Nokia. Myndir hér að neðan sýna markaðshlutdeild fjarskiptabirgja sem og mat á tæknilegri stöðu þeirra m.t.t. markaðshlutdeildar.



Markaðshlutdeild á heimsvísu 2018 (RAN)



Lykil birgjar á fjarskiptamarkaði eftir tæknilegri stöðu, 2018

Ef kæmi til þeirra takmarkana sem boðaðar eru með 87. gr. frumvarpsins væri aðeins hægt að velja um tvo birgja þ.e. Ericsson og Nokia.

Það verkefni að koma á nýju birgjasambandi sem skilar sér í fjarskiptalausnum til viðskiptavina er langtíma verkefni. Nova telur að það myndi taka um 8-12 mánuði að fá tilboð í tæknilausnir sem ná sambærilegri þjónustu og Nova býður í dag. Í framhaldi af því væri hægt að skipta út lausnum og

innleiða nýjar á 12-24 mánuðum. Það myndi því taka 2-3 ár að komast á þann stað í rekstrinum sem Nova er þegar á í dag, en skipta þarf út miklu magni af búnaði til að koma að nýjum birgja.

Nova hefur verið í birgjasambandi við Huawei frá árinu 2007 þegar 3G innleiðing hófst á Íslandi og hefur því tekið virkan þátt í þróun innviða á Íslandi frá þeim tíma. Sú viðskiptavild sem Nova hefur hjá Huawei er árangur langrar samvinnu sem byggir á gagnkvæmu trausti og hefur byggst upp á löngum tíma. Mjög skýr og efnisleg rök þyrftu því að vera fyrir því að Nova myndi slíta því sambandi, ekki síst þar sem að í litlu landi eins og Íslandi er enn flóknara en ella að laða að góða samstarfsaðila.

## Fjarskiptanet Nova núverandi staða og þróun

### Inngangur

Fjarskipti eru í eðli sínu í stöðugri þróun og hófst t.d. 5G innleiðing hjá Nova fyrir um þremur árum. Þau plön sem er unnið eftir og ná til næstu fimm ára taka mið af því hvernig tækjabúnaður notenda og annarra raðast inn í tíma eftir því sem tækni í 5G þróast. Í þeirri fyrstu kynslóð af 5G tækni, sem núverandi 5G þjónusta Nova byggir á, starfa saman 4G og 5G kerfi og mynda þannig 5G þjónustu til viðskiptavina, en sú tækni er kölluð 5G NSA.

Ein helsta áskorunin í þróun og rekstri á fjarskiptatækni er að láta kynslóðir af tækni vinna saman til að mynda þá heild sem notendur nýta. Áætlanir fjarskiptafyrirtækja og birgja fyrir þróun fjarskipta gera því ráð fyrir samspili tæknikynslóða og því hvernig ný kynslóð af tækni muni falla að þeirri tæknisamfellu sem fyrir er.

Notendabúnaður er mismunandi og styður mismikið við eldri og nýrri tækni sem í notkun er. Endabúnaður spilar stóran þátt í því hversu hratt er hægt að veita þjónustu til viðskiptavina en mjög hröð þróun er á því sviði núna.

Þau fjarskiptakerfi sem Nova hefur þegar byggt eru forsenda fyrir þeirri 5G uppbyggingu sem er í gangi og framundan er að því gefnu að nýttur sé sami birgi<sup>2</sup> eða búnaður sem getur unnið að fullu með því sem fyrir er, en sem fyrr segir eru slíkar lausnir ekki fyrir hendi.

### Birgjar og plön um uppbyggingu

Núverandi högun fjarskiptanets Nova er að mestu byggt upp á búnaði frá tveimur birgjum (e. dual vendor) þar sem því verður við komið. Þannig er burðarnet fjarskiptanets að mestu byggt upp á búnaði frá Nokia en kjarnabúnaður og sendar farsímanets á tækni frá Huawei. Út frá tæknilegum sjónarmiðum og rekstraráhættu þjónar því búnaður frá þessum tveim birgjum helstu þáttum farsímanets innviða hjá Nova.

Augljóst er að útilokun megin birgja Nova mun leiða til meiri einsleitni í rekstrinum og auka áhættu, sem að því leyti gengur þvert gegn markmiðum um öruggari fjarskipti á Íslandi. Það er ný og áður óþekkt öryggisógn fyrir Nova að þurfa hugsanlega að skipta út megin birgja sínum í fjarskiptarekstri.

---

<sup>2</sup> Þó svo að ekki sé hróflað við því sem þegar hefur verið byggt upp er hafin ákveðin þróun sem leiðir að 5G í dag og til framtíðar, en þar hefur þegar verið tekið tillit til með hvaða hætti eldri tækni og ný tækni tvinnast saman (2G,3G, 4G, 4,5G, 5G NSA, 5GDSS,5GSA).



### Nánar um burðarnet

Nova á og rekur burðarnet sem myndar hring um Ísland með fjölda tengipunkta. Hlutverk burðarnets er að flytja ýmiskonar fjarskiptanotkun til miðlægs fjarskiptakjarna sem sinnir fjarskiptaþjónustunni. Tengipunktur í burðarneti mynda tengileiðir fyrir fjarskiptasenda, fyrirtækjanet og netnotkun einstaklinga. Að auki þjónar burðarnetið samtengingum innanlands sem og tengileiðum til útlanda.



Burðarnet Nova lok árs 2020

### Nánar um farsímanet / farnet

Farsímanet Nova telur 618 sendastaði víðsvegar um landið. Mismunandi kynslóðir af tækni (2G, 3G, 4G, 5G) eru í „í loftinu“ á sendastaðum háð þjónustupörf á hverjum stað sem og möguleikum til gagnaflutnings.

- Fjöldi eftir tækni**
- 2G: 435 sendar
- 3G: 454 sendar
- 4G: 366 sendar
- 5G: 20 sendar



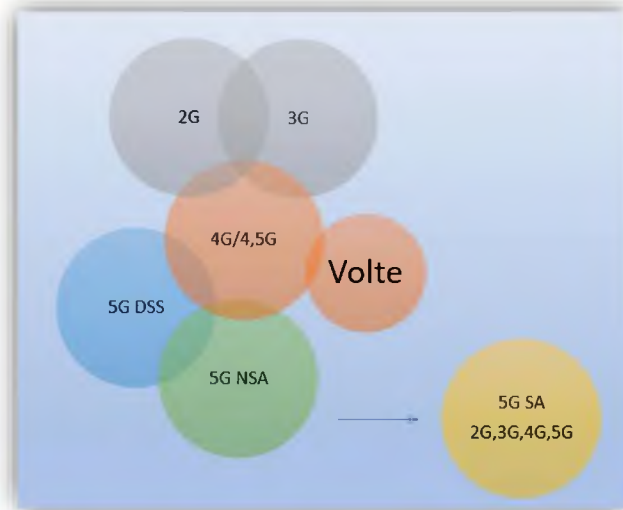
Farsímanet Nova lok árs 2020

Mynd hér að ofan sýnir sendastaði um Ísland og tilgreinir fjölda senda eftir tæknikynslóð.

Samþáttun milli kynslóða af tækni er afar mikilvæg til þess að upplifun notenda sé samfelld og ekki komi upp þjónusturof þegar símtæki og önnur tæki notenda færast til á þjónustusvæðum.

Möguleikar á samþáttun kynslóða af fjarskiptatækni eru takmarkaðir, sem flækir verulega samspil, rekstur og virkni fjarskiptaeininga. Þannig er ekki sjálfgefið að mismunandi kynslóðir tækninnar geti unnið saman. Þetta er ein helsta áskorun framleiðanda á tækni þ.e. að samfella sé í núverandi þjónustu við framþróun tækninnar. Staðlar gegna þar lykilhlutverki en mismunandi útfærslur tækninnar gera þó samþáttun mjög flókna.

Mynd hér að neðan er ætlað að skýra út þá möguleika sem eru til staðar í dag.



Samspil milli tæknikynslóða

Eins og sjá má á mynd hér að ofan myndar 4G einskonar "lím" milli eldri tæknikynslóða 2G og 3G við þá 5G tækni sem þegar er komin og eftir atvikum framundan er. Núverandi staða er sú að ef breyta þarf um birgja í 5G þarf að skipta út öllum 4G búnaði að auki til að geta tengt saman tæknikynslóðir sem eru í notkun. .

### Mat á áhrifum

Eins og rakið hefur verið hér að farman koma margvísleg verkefni til vegna útskipta og enduruppbyggingar á fjarskiptakerfum komi til áhrifa 87. gr. frumvarps sem lagt hefur verið til. Brýn þörf verður fyrir fjárfestingum sem munu aðeins skila sömu fjarskiptaþjónustu og nú er veitt nema nú með nýjum birgjum. Að mati Nova koma í kjölfarið ýmiskonar neikvæð áhrif á neytendur og rekstur fjarskipta sem rakin eru nánar hér að neðan.

### Áhrif á íslenska neytendur & samfélagið

Öflug fjarskipti leiða almennt af sér ýmiskonar tækifæri og framfarir inn í samfélagið þar sem virk samkeppni ríkir en nú er hættu á að samkeppnisaðhald minnki og einn aðili verði aftur ráðandi á markaði sem leiðir af sér hægari þróun. Vel er þekkt að með aukinni fjarskiptatækni spratt upp mikil gróska í öðrum greinum s.s. með innkomu ýmiskonar app-lausna í símtæki sem og ýmiskonar lausna í formi snjalltækja. Enn fleiri tækifæri eru framundan með nýrri kynslóð fjarskiptaneta og því er hættu á að allar tafir þróunar leiði af sér glötuð tækifæri.

Viðskiptavinir gera sífellt meiri kröfur á netþjónustu enda verður mikilvægi hennar sífellt meira í nútíma samfélagi. Núverandi staða á íslenskum markaði er sú að viðskiptavinir Nova nýta lang mest

af gæðum farnets. Þannig fer um 50,6%<sup>3</sup> af farnetsumferð á Íslandi um net Nova. Því er fyrirsjáanlegt að áfram muni netþjónustan hafa mikla þörf fyrir aukna afkastagetu.

*Öflug fjarskipti skapa tækifæri til að hagnýta tæknina við nýsköpun og þróun samfélaga.*

#### **Samantekt neikvæðra áhrifa:**

- Þróun fjarskiptauppbyggingar seinkar og gæði minnka.  
Uppbygging netþjónustu heldur ekki í við þróun símtækja og annarra tækja.  
Þarfir markaðar verða meiri en möguleg afkastageta netþjónustu.
- Neikvæð og takmarkandi áhrif á hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða.  
Hægir á tækifærum stafrænnar þróunar.  
Dýrari lausnir við uppbyggingu og þróun innviða.
- Verð fjarskiptaþjónustu mun hækka verulega.  
Hækkun fjarskiptaþjónustu hefur áhrif á vísitölu til hækkunar verðlags.
- Dregur úr uppbyggingu netþjónustu víða um land.  
Mun auka aðstöðumun landsbyggðar.
- Samkeppnishæfni minnkar.  
Tækniþróun verður hægari og dregur úr samkeppnishæfni Íslands.  
Öflug nýsköpun byggir ekki síst á aðgangi að því nýjasta og besta sem tækniheimurinn hefur upp á að bjóða.

---

<sup>3</sup> Tölfræðiskýrsla PFS um íslenska fjarskiptamarkaðinn á fyrri hluta ársins 2020

## Áhrif á rekstur Nova

Þegar viðskiptalegum hagsmunum markaða er snúið á hvolf eins og stefnir í mun samningsstaða við enn færri aðila en fyrr mun breyta stöðu Nova til hins verra gagnvart nauðsynlegum birgjum. Hagræði í formi betri samningsstöðu, afsláttakjara og annað slíkt í eðlilegu viðskiptaumhverfi glatast og blasir við óhagræði og enn minni samkeppni en áður. Forskot sem þegar hefur áunnist, glatast.

## Áhrif á fjárhag, þróun og rekstur fjarskipta

### Samantekt neikvæðra áhrifa:

- Tafir á þróun tækifæra og uppbyggingu.
  - Óvissa um framhald á 5G uppbyggingu.
  - Tafir uppbyggingar gætu numið 2 – 4 árum.
- Rekstrarkostnaður hækkar, neikvæð samkeppnisáhrif.
  - Rekstrarkostnaður fjarskipta hækkar og hefur langvarandi neikvæð rekstraráhrif.
  - Hækkun kostnaðar leiðir til minni getu til að veita samkeppnisaðhald.
  - Nýjar samkeppnishindranir á minni aðila fjarskiptamarkaðar.
  - Aðstöðumunur mun skapast fyrir fjarskiptafyrirtæki sem eru neydd til að koma upp nýjum megin birgjasamböndum.
- Fjárhagslegt tjón.
  - Afskrifa þarf milljarða fjárfestingar vegna útskipta á búnaði.
  - Einskiptiskostnaður áætlaður að lágmarki 6-8 milljarðar króna.
  - Afskriftir viðskiptasambanda mjög verulegir.
- Neikvæð áhrif á öryggi og þróun fjarskiptareksturs.
  - Öryggi í rekstri fjarskiptaneta brothætt á útskiptitíma birgja 3-5 ár.
  - Kyrrstaða verður í þróun fjarskipta á útskiptitíma.

## Samanburður – áhrif frá ýmsum löndum

5G uppbyggingu miðar hvað best í Finnlandi enda hefur þar verið farin sú leið að mæla fyrir um skipun öryggisnefndar þar sem eiga sæti bæði fulltrúar öryggisstofnana og fjarskiptafyrirtækja sem hafa það hlutverk að meta öryggiskröfur út frá faglegum viðmiðum.

Í Noregi hefur verið mótuð sú leið að á grundvelli viðeigandi öryggislöggjafar og í samráði við fjarskiptafyrirtæki, sé gerð krafa um að helmingur búnaðar sem notaður verði í svonefndum viðkvæmum hlutum farneta verði frá birgjum sem hafa vottun ríkisins og er sú ákvörðun tekin í kjölfar ítarlegrar málsmeðferðar sem mælt er fyrir um í lögum um þjóðaröryggi og stjórnvaldsfyrirmælum sem byggja á þeim lögum.

Í Svíþjóð er uppbygging 5G neta í uppnámi eftir að fjarskiptayfirvöld, eftir greiningar öryggisstofnana, hafa mælt fyrir um að ekki megi nota búnað m.a. frá Kína. Héraðsdómur í Stokkhólmi hefur fallist á að fresta réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar sem tekin var meðan rekið er mál fyrir dómstólum um hvort ákvörðunin standist stjórnarskrá og stjórnarsýslulög.

## 5. Lokaorð

Öflug og hagkvæm fjarskipti eru mikilvæg forsenda fyrir nauðsynlegri uppbyggingu og nýsköpun í íslensku atvinnulífi og samfélagi. Miklar breytingar og framfarir, m.a. á grundvelli stafrænnar tækni, eru á næsta leiti. Þetta felur í sér mikil tækifæri fyrir Ísland og Íslendinga en til þess að hægt verði að grípa þau tækifæri og efla hag neytenda og almennings er lykilatriði að vernda rekstrar- og samkeppnisumhverfi fjarskiptafyrirtækja. Ákvæði 87. gr. frumvarps til fjarskiptalaga, verði það að lögum, vegur alvarlega að möguleikum farsímafyrirtækja til að leiða og knýja áfram framangreinda þróun sem og að verja og viðhalda fjárfestingum sínum vegna uppbyggingar farneta. Ekki aðeins mun þetta leiða til bótaskylds tjóns úr ríkissjóði upp á milljarða króna heldur munu öll fyrirtæki og almenningur á Íslandi finna fyrir þessum afleiðingum í formi hærra verðs og lakari gæða. Með hliðsjón af þessu er sú fyrirætlan sem felst í 87. gr. frumvarpsins mjög misráðin. Að því leyti sem talin er þörf á að ná fram markmiðum um öryggi ber íslenska ríkinu að gera það með réttaröryggissjónarmið og stjórnarskrárvarin réttindi að leiðarljósi.



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis,  
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur,  
[sigrunhelga@althingi.is](mailto:sigrunhelga@althingi.is)

Reykjavík, 5. nóvember 2020

**Varðar: Umsögn Nova um frumvarp til fjarskiptalaga, mál nr. 209.**

Með tölvupósti, dags. 22. október sl., óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Nova um frumvarp til laga um fjarskipti.

Frumvarpið sýnist að meginstofni til fela í sér innleiðingu í íslenskan landsrétt á ákvæðum tilskipunar ESB nr. 2018/1972 frá 11. desember 2018 (Kóðinn). Heilt yfir sér Nova ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá innleiðingu en hvað neðangreint atriði varðar sýnist frumvarpið fela í sér frávik frá tilskipuninni og ráðagerðir sem að mati Nova verður að gera alvarlegar athugasemdir við. Skal nú nánar að þessu vikið og kýs Nova að einskorða athugasemdir sínar á þessu stigi við eftirfarandi:

**1.**

Það ákvæði í frumvarpinu sem helst vekur áhyggjur hjá Nova og sem að mati Nova væri ófært að samþykkja óbreytt er í 87. gr. Ákvæðið hljóðar svo:

*"Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu skal grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi.*

*Telji Póst- og fjarskiptastofnun hættu á að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda er stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðla að fjölbreytni í gerð búnaðar eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafana.*

*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 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 stjórnslulögum eða öðrum lögum. Ráðherra sem veitir umsögn getur aflétt trúnaði af umsögn enda teljist öryggishagsmunir ekki lengur standa afhendingu eða birtingu í vegi."*

Nova hefur skilning á því að við uppbyggingu farneta hér á landi þurfi almanna- og öryggishagsmunir að vera tryggðir, sbr. 1. mgr. 87. gr. Ætla verður að slíkir hagsmunir lúti einkum að öryggi fjarskipta almennt, þ.e. að sem minnst hætta sé á alvarlegum fjarskiptatruflunum og eftir atvikum að fjarskipti séu örugg m.t.t. leyndar/trúnaðar og slíkra atriða. Þess ber að geta í þessu samhengi að Nova hefur að sjálfsögðu haft þessa hagsmuni til hliðsjónar í allri uppbyggingu sinni á fjarskiptainnviðum. Sú uppbygging hefur staðið yfir frá því að Nova hóf starfsemi á íslenskum fjarskiptamarkaði árið 2007 og til hennar hefur verið varið milliörðum króna.

Í athugasemdum við 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu segir að hvað varði öryggi innviða í fjarskiptum sé alþjóðlega lögð áhersla á áhættugreiningu og að þjónustan megi ekki verða of háð einum birgi eða framleiðanda búnaðar og að gera þurfi sérstakar öryggiskröfur vegna afmarkaðra hluta fjarskiptakerfa.

Á þessum grundvelli sýnist í 2. mgr. 87. gr. gert ráð fyrir að telji Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda sé stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðli að fjölbreytni í gerð búnaðar eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafana. Enn fremur er ráðherra veitt sérstök heimild í 3. mgr. 87. gr., að fenginni umsögn ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, til að kveða á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í áður nefndum athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu sýnist þessi fyrirætlun vera sögð byggja á því hvaða ráðstafanir eða fyrirkomulag grannríki Íslands hafi ákveðið að viðhafa til að stuðla að öryggi 5G farnetsþjónustu. Við framangreint er óhjákvæmilegt að gera nokkrar athugasemdir:

Í fyrsta lagi verður að hafa í huga hvernig núverandi farnet, sem byggð hafa verið upp af fjarskiptafyrirtækjum á Íslandi undanfarin ár, eru úr garði gerð m.t.t. búnaðar og birgjavals. Birgi Nova og Símnar er kínverska fyrirtækið Huawei en birgi Símnans er sænska fyrirtækið Ericsson. Hvað a.m.k. Nova snertir hvílir rekstrar- og samkeppnisstaða félagsins á því að farnet þess verði unnt að þróa áfram í samstarfi við Huawei sem meginbirgja að þessu leyti. Tæknilega og fjárhagslega væri nær útilokað að skipta um birgja varðandi t.d. uppbyggingu 5G hluta farnetsins, kæmi til þess að PFS eða stjórnvöld að öðru leyti beittu þeirri heimild sem fram kemur í 3. mgr. 87. gr. sbr. framangreint. Slík beiting myndi því sem næst gera út af við Nova sem öflugan keppinaut á íslenskum fjarskiptamarkaði með tilheyrandi skaða fyrir samkeppni á þeim markaði og tilheyrandi tjóni fyrir hagsmunum íslenskra neytenda og almennings.

Í þessu samhengi bendir Nova á að samhliða því að afar mikilvægt er vitaskuld að gæta að öryggishagsmunum af því tagi sem 1. mgr. 87. gr. tekur til er mjög þýðingarmikið að uppbygging farnets- og fjarskiptakerfa hér á landi eigi sér stað á forsendum virkrar samkeppni milli öflugra keppinauta sem veita hver öðrum aðhald. Þróun mála hvað varðar þjónustu og verð til neytenda hér á landi undanfarin ár, eftir að einokun Símnans var aflétt og síðar með tilkomu Nova inn á íslenskan fjarskiptamarkað, sýnir mikilvægi framangreinds svart á hvítu.

Í öðru lagi bendir Nova á að sú fyrirætlan í 3. mgr. 87. gr. að heimilt verði að gera kröfu um að búnaður farnetsrekenda komi frá fyrirtækjum í tilteknum löndum eða innan EES gengur miklu lengra en nauðsynlegt er til að tryggja markmið laganna um öryggi í fjarskiptum. Beiting þeirrar heimildar myndi m.a. fela í sér að búnaður frá birgjum í Kína, Suður-Kóreu og Japan væri útilokaður en þessi lönd eru á meðal þeirra hvar tækniþróun fjarskiptabúnaðar er hvað lengst komin. Í reynd myndi beiting heimildarinnar leiða til þess að birgja Símnans, sænska fyrirtækinu Ericsson, væri færð einokunarstaða hér á landi. Þá telur Nova það með öllu órökstutt hvers vegna fjarskiptabúnaður frá framleiðendum í löndum sem Ísland á í því sem kallað er öryggissamstarfi við, eða sem starfræktir eru innan EES, telst fyrirfram öruggari en búnaður annarra framleiðenda.

Í þessu samhengi vekur athygli að ákvæði 87. gr. frumvarpsins virðist ekki gera ráð fyrir því að fjarskiptafyrirtækin sjálf og eftir atvikum aðrir hagsmunaaðilar hafi neina aðkomu að mati eða úttekt á því hvort öryggi sé áfátt í búnaði tiltekinnar birgja og/eða hvaða kröfur sé eðlilegt og rétt að gera til slíks búnaðar með tilliti til öryggishagsmuna.

Í athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga kemur fram að sú leið sem ákvæðið gerir ráð fyrir sé mótuð með tilliti til þess hvernig grannríki á borð við t.d. Noreg hafi ákveðið að haga málum að þessu leyti.

Eftir því sem Nova kemst næst er fyrirkomulagið þar í landi þó þannig að fjarskiptafyrirtæki, sem hyggst nýta tiltekinn búnað eða búnað frá tilteknum birgja, þarf að vinna og framvísa áhættumati m.t.t. öryggisþátta sem stjórnvöld yfirfara. Sé öryggisatriðum ekki talið áfátt eru ekki gerðar athugasemdir en séu uppi efasemdir um öryggisatriði leitar ráðuneyti fjarskiptamála samráðs við stjórnvöld á sviði fjarskiptamála og öryggismála og frekari upplýsinga frá fjarskiptafyrirtæki. Niðurstaða af slíku samráði getur orðið sú að fyrirætlanir fjarskiptafyrirtækis séu samþykktar með skilyrðum eða að þeim sé hafnað, ef ekki er talið tryggt að málefnalegra öryggissjónarmiða sé fyllilega gætt.

Fyrirætlun 87. gr. frumvarpsins er ekki í samræmi við framangreint. Að mati Nova er því ekki rétt sem fullyrt er í athugasemdum við 87. gr. að ákvæðið sé mótað á grundvelli þeirra ráðstafana sem samanburðarríki hafi gripið til. Sé horft til framkvæmdar á öðrum Norðurlöndum verður heldur ekki séð að ákvæði 87. gr. frumvarpsins sæki stuðning þangað.

Í athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið að vissar öryggisstofnanir í nágrannalöndum séu leiðandi við framkvæmd öryggismats hvað það varðar hvort viðkvæmir hlutar farnetskerfa standist kröfur með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins. Þar sem slíkar stofnanir séu ekki til héraðs sé lagt til að farin sé sú leið sem boðuð er í 2. og 3. mgr. 87. gr. Að mati Nova er þessi nálgun röng. Íslensk stjórnvöld geta haft hliðsjón af niðurstöðum öryggisstjórnvalda í nágrannaríkjum eða öðrum ríkjum sem Ísland telur rétt að líta til í þessu samhengi án þess að ákveða fyrirfram að réttu viðbrögðin við ætlaðri öryggisógn felist í því að útiloka birgja frá tilteknum löndum eða svæðum.

Nova hefur kynnt sér umsagnir annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar Póst- og fjarskiptastofnunar við frumvarpið. Hvað framangreinda 87. gr. frumvarpsins varðar tekur Nova undir þær athugasemdir sem þar koma fram um ákvæðið að því er varðar neikvæð áhrif þess á hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða og neikvæð áhrif á samkeppni á íslenskum fjarskiptamarkaði og telur mjög brýnt að Alþingi takið mið af þeim í umfjöllun sinni og geri nauðsynlegar breytingar á ákvæði 87. gr. þannig að komið sé til móts við umræddar athugasemdir. Að mati Nova ættu slíkar breytingar að fela í sér eftirfarandi:

Ákvæði 1. mgr. 87. gr. orðist svo: "Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu er heimilt að grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi".

Ákvæði 2. mgr. 87. gr. falli brott. Að mati Nova felst ekkert sjálfstætt vandamál í því að farnetskerfi á Íslandi séu á landsvísu meira eða minna háð búnaði frá tilteknum framleiðanda. Meginmáli skiptir það sem tekið er á í 3. mgr., sbr. hér



að neðan, að búnaður sem notaður er á Íslandi í uppbyggingu farnetskerfa, standist málefnalegar kröfur m.t.t. öryggis og almannahagsmuna. Þá er minnt á að uppbygging farnetskerfa á Íslandi er í dag byggð á búnaði frá tveimur framleiðendum, þ.e. Huawei annars vegar og Ericsson hins vegar og engar vísbendingar eru um breytingar hvað þetta varðar. Fæst því ekki séð að neitt tilefni sé til þess að lögfesta ákvæði af þessu tagi. Jafnframt bendir Nova á að ósamræmi er á milli 2. og 3. mgr. ákvæðisins eins og það er sett fram í frumvarpinu. Væri heimild 3. mgr. 87. gr. beitt myndi það sem fyrr segir leiða til þess að Ericsson væri eini raunhæfi birgi allra íslenskra fjarskiptafyrirtækja. Með því væri skapað ástand sem 2. mgr. 87. gr. sýnist ætlað að vinna gegn.

Ákvæði 3. mgr. 87. gr. orðist svo: "Ráðherra er heimilt, að fenginni umsögn frá ráðherrum sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, og að fengnu álitni Póst- og fjarskiptastofnunar sem byggja skal á ítarlegu öryggismati og unnið skal í samráði við fjarskiptafyrirtæki sem beinna hagsmuna hefur að gæta, að kveða á um í reglugerð að mikilvægur búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að hluta uppfylla málefnaleg skilyrði um tæknilega útfærslu og öryggi." Með þessu telur Nova að áréttað sé að heimildir stjórnvalda til íhlutunar, hvað varðar ákvarðanir fjarskiptafyrirtækja um hvaða birgja þeir skipta við og hvaða búnað þeir nota, séu byggðar á raunverulegu öryggismati með aðkomu allra aðila sem málið varðar en ekki eingöngu á fyrirfram gefnum forsendum um að búnaður frá tilteknum birgjum eða tilteknum svæðum í heiminum sé varhugaverður umfram annan búnað eða aðra birgja.

Ákvæði 4. mgr. 87. gr. falli brott. Hvað þessa málsgrein (4. mgr. 87. gr. frumvarpsins) varðar bendir Nova á að óeðlilegt er að undanskilja þau gögn, sem legið geta til grundvallar svo íþyngjandi ákvörðunum sem í framangreindu geta falist, upplýsingarétti almennings og ekki síst upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnarsýslulögum. Bæði upplýsingalög og stjórnarsýslulög gera nú þegar ráð fyrir því að við vissar kringumstæður geti upplýsingar í nefndum gögnum verið undanþegin aðgangi m.t.t. öryggishagsmuna íslenska ríkisins. Engin ástæða er til að ganga lengra en þar er gert í takmörkun upplýsingaréttar, einkum að því er varðar aðila máls sem augljóslega mun hafa verulega hagsmuni af þeim ákvörðunum sem teknar kunna að vera á þessum grundvelli og á hvaða forsendum slíkar ákvarðanir eru teknar.

## 2.

Nova hefur þegar hafið uppbyggingu á 5G þjónustu eftir úthlutun tíðnileyfis PFS sem gefið var út 30. apríl sl. og hefur Nova þegar uppfyllt sértækar uppbyggingakröfur sem fólust í því að byggja upp 5G netþjónustu með að lágmarki 200Mb/s hraða á Hellu, í Sandgerði og Vestmannaeyjum sem nær til a.m.k. 90% íbúa byggðakjarnans.



Næst á dagskrá er að uppfylla almennar uppbyggingakröfur sem lúta að því að þjónustusvæði 5G þjónustu ná til 25% landsmanna og að settir hafa verið upp og virkjaðir a.m.k. 30 5G sendar fyrir lok árs 2021. Eins og gefur að skilja er nú komin upp veruleg óvissa varðandi þá uppbyggingu, ef hætta er á að verulegar takmarkanir verða uppi um notkun 5G tæknibúnaðar frá okkar helsta birgja. Nova hefur leitað eftir handföstum upplýsingum um í hverju slíkar takmarkanir gætu verið fölgjar en hefur ekki haft erindi sem erfiði úr því hvorki frá PFS né stjórnvöldum.

Sé horft heildstætt á hagsmuni Íslands og Íslendinga telur Nova að hröð og hagkvæm uppbygging 5G þjónustu hér á landi geti víða jafnað til muna aðstöðumun á landinu. Slík uppbygging stuðlar að nýsköpun og skapar tækifæri til að hagnýta tæknina til að auka hagsæld og velferð í samfélaginu.

Nú þegar er á heimsvísu hafin mikil samkeppni um nýtingu tækninnar til að aukinnar hagsældar eins og glögglega sést í stefi fjórðu iðnbyltingarinnar. Því er mjög mikilvægt að ekki verði óþarfa tafir á uppbyggingu nútíma farneta á Íslandi, en slíkar tafir gætu skekkt til muna samkeppnishæfni landsins þar sem öflug net eru mikilvæg stoð í þeirri framþróun. Tafir að þessu leyti myndu hafa verulega neikvæð áhrif víða í samfélaginu, hefta nýsköpun, valda stöðnun í ýmiskonar tækniþróun og takmarka nýtingu þeirra tækifæra sem eru og verða í boði á næstu misserum.

### 3.

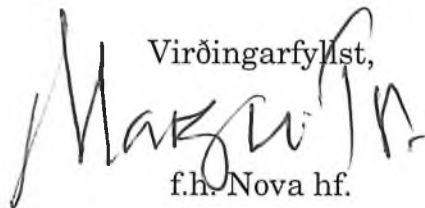
Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um skipulag tíðnirófsins og úthlutun tíðna. Í tengslum við þetta og almennt varðandi nýtingu tíðnirófsins bendir Nova á mikilvægi þess að þeir sem fengið hafa tíðnum úthlutað sé haldið fast við þær kröfur sem gerðar eru til handhafa tíðnileyfa um nýtingu þeirra. Í gildistíð núverandi laga telur Nova að finna megji dæmi um að handhöfum tíðnileyfa hafi verið hleypt alltof lengi upp með að draga nýtingu tíðnanna með tilheyrandi skaða fyrir m.a. Nova sem hefur búið við skert aðgengi að tíðnibandinu. Mikilvægt sé að kröfum um nýtingu tíðna sé fylgt eftir af festu og að frumvarp til nýrra fjarskiptalaga endurspegli það.

Að mati Nova er ekki óeðlilegt að reikna með einhverri gjaldtöku á hendur fjarskiptafyrirtækjum fyrir endurnýjun tíðna. Sérstaklega á það við þegar fyrir liggur að samkeppni er um aðgang að viðkomandi tíðnisviði. Þá telur Nova einnig að huga mætti að því hvernig tíðnibönd eru notuð m.t.t. þeirrar tækniþróunar sem átt hefur sér stað. Stór hluti verðmætra tíðnibanda er í dag notaður undir svokallaða 2G þjónustu í farsíma sem ekki getur talist hagkvæm nýting tíðnanna

lengur og til framtíðar horft. Huga mætti að því hvort fjarskiptalög ættu að fela í sér skýrari stefnumörkun í þá átt að lægri (og verðmætari) hlutar tíðnirófsins séu nýttir á hagkvæman hátt m.t.t. nútímatækni.

#### 4.

Af hálfu Nova er áréttað að fyrirætlanir frumvarpsins, einkum að því er varðar 87. gr. þess, varða gríðarlega hagsmuni fyrir uppbyggingu fjarskiptakerfa á Íslandi, hagsmuni neytenda og samfélagsins alls. Nova væntir þess og gengur út frá því að þegar umsagnir hafa borist umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis muni nefndin kalla fulltrúa Nova og annarra hagsmunaaðila á fund til sín og gefa þeim kost á að veita nefndinni frekari upplýsingar og eiga bein samskipti um þau efnisatriði frumvarpsins sem hér eru gerðar athugasemdir við.

Virðingarfyllst,  
  
f.h. Nova hf.

Margrét Tryggvadóttir, forstjóri

Alþingi  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík, 13. nóvember 2020

Tilvísun: 2020102707/PHH

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál**

Persónuvernd vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 22. október 2020 um umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti (þskj. 210, 209. mál á 151. 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 kæmi 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 aðildarlöndum með tilskipuninni látið eftir að velja þá stofnun sem bæri ábyrgð á málaflokknum í viðkomandi landi.

Vætanleg reglugerð hefði það í för með sér að umrædd verkefni færðust yfir til persónuverndarstofnana og yrði Evrópska persónuverndarráðið (e. European Data Protection Board) samræmingaraðili vegna mála sem varða persónuvernd í fjarskiptum en Persónuvernd er aðili að ráðinu fyrir hönd Íslands. Í því sambandi skal tekið fram að samkvæmt svörum systurstofnanna Persónuverndar við spurningum Evrópska persónuverndarráðsins á árinu 2019 sinnir meirihluti persónuverndarstofnana í Evrópu 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 hérlandis, verður að gera athugasemd við að þessi afmarkaði hluti málaflokksins, þ.e. persónuvernd í fjarskiptum, heyri ekki undir valdsvið stofnunarinnar.

Er það því tillaga Persónuverndar að verkefni, sem falla undir vætanlega reglugerð, verði að fullu færð undir Persónuvernd. Í því felst 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.



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,

Þórður Sveinsson

Vigdís Sigurðardóttir

# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUÐURLANDSBRAUT 4  
108 REYKJAVÍK

SÍMI 510 1500 PÓSTUR PFS@PFS.IS  
FAX 510 1509 VEFUR WWW.PFS.IS



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 23. nóvember 2020

Málsnúmer: 2020050030

Málalykill: 15.3.4

## Málefni: Umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar um frumvarp til laga um fjarskipti, þskj. 210 – 209. mál.

Vísað er til frumvarps til nýrra fjarskiptalaga, sbr. þskj. 210 – 209. mál. Frumvarpið er endurflutt en það var lagt fram á síðasta löggjafarþingi (sbr. þskj. 1353 – 775. mál) og eru efnisatriði óbreytt. Póst- og fjarskiptastofnun ítrekar þau sjónarmið sem fram komu í fyrri umsögn stofnunarinnar frá 5. júní sl. Í umsögn þessari vill Póst- og fjarskiptastofnun þó koma á framfæri tillögu að leiðréttingu á hugtakanotkun í frumvarpinu, sem án breytinga væri líkleg til að valda óskýrleika og óskilvirkni í framkvæmd.

### Notkun hugtaksins IP-fjarskiptaþjónusta í íslenskri löggjöf.

Við innleiðingu laga nr. 78/2019, um öryggi net- og upplýsingakerfi mikilvægra innviða sem tóku gildi 1. september sl. hefur Póst- og fjarskiptastofnun orðið vör við mögulega skörun á milli þeirra laga og frumvarps þessa. Skörunin felst í notkun hugtaksins IP-fjarskiptaþjónusta í 24. tl. 5. gr. og 1. mgr. 71. gr. frumvarpsins, en að hugtakið er einnig að finna í núgildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003, sbr. 2. mgr. 41. gr. laganna.

Hugtakið IP-fjarskiptaþjónusta kom inn í fjarskiptalögin með breytingarlögum árið 2007, en meðal þeirra breytinga sem gerðar voru var að veita Póst- og fjarskiptastofnun heimild til þess að setja reglur um vernd, virkni og gæði svokallaðar „IP-fjarskiptaþjónustu“, sbr. 2. mgr. 41. gr. fjarskiptalaga.

Á grundvelli þessa ákvæðis setti Póst- og fjarskiptastofnun reglur nr. 1223/2007, um vernd, virkni og gæði IP-fjarskiptaþjónustu. Hugtakið IP-fjarskiptaþjónusta er þar skilgreint sem „fjarskiptaþjónusta sem veitt er yfir almenn IP-fjarskiptanet, s.s. tölvupóstþjónusta, vefþjónusta, nafnaþjónusta, skráaflutningur og spjallrásir. Ennfremur rekstrarþættir t.d. vistun léna og skráning IP neta.“

Heimild til reglusetningar í 2. mgr. 41. gr. núgildandi fjarskiptalaga sem og reglur nr. 1223/2007 byggja **ekki** á samevrópsku regluverki á sviði fjarskipta eða öðrum alþjóðlegum stöðlum um gæði netþjónustu. Þetta er séríslensk útfærsla sem nú er eðlilegt að aðlaga framþróun í löggjöf innan Evrópusambandsins, enda hugtakaskilgreining og gildissvið reglnanna farið að skarast við nýrri löggjöf þess.

Hugtakið IP-fjarskiptaþjónusta hefur verið skilgreint fremur rúmt og talið ná m.a. til nafnaþjónustu og vistun léna fjarskiptafyrirtækja. Með gildistöku tilskipunar (ESB) nr. 2016/1148, um öryggi net- og upplýsingakerfa (NIS tilskipunin), sbr. einnig áður nefnd lög nr. 78/2019, þá fellur þessi tegund þjónustu nú undir „*nauðsynlega þjónustu*“ í skilningi NIS-laganna. Bent er á að NIS-lögin ná til allra rekstraraðila slíkrar þjónustu, að ákveðnum



skilyrðum uppfylltum. Þar undir eru einnig fjarskiptafyrirtæki. Af þessu leiðir að í dag fellur slík þjónusta fjarskiptafyrirtækja bæði undir fjarskiptalög og lög nr. 78/2019.

PFS telur slíka skörun milli regluverka óheppilega og æskilegra að haldið sé við þá afmörkun sem lagt er upp með í evrópska regluverkinu og þannig komið í veg fyrir ósamræmi og óvissu við innleiðingu laga nr. 78/2019 og frumvarps þessa, verði það samþykkt, gagnvart fjarskiptafyrirtækjum.

Í 1. mgr. 71. gr. frumvarpi til laga um fjarskipti, sem nú er til umræðu á Alþingi, má finna samhljóða ákvæði og er í áður nefndri 2. mgr. 41. gr. núgildandi fjarskiptalaga. Til viðbótar er í frumvarpinu lagt til að hugtakið „*IP-fjarskiptaþjónusta*“ sé skilgreint í lögnum, sbr. 24. tl. 5. gr., en sú skilgreining byggir á skilgreiningu hugtaksins í reglum nr. 1223/2007. PFS telur, á grundvelli þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið að ofan, að fella eigi brott hugtakið „*IP-fjarskiptaþjónusta*“ í 24. tl. 5. gr. frumvarpsins sem og gera viðeigandi breytingar á efnisákvæði 1. mgr. 71. gr. frumvarpsins. Áhrif þessa breytinga hafa ekki efnisleg áhrif á heimildir eða eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunarinnar að öðru leyti en með þessu er komið í veg fyrir óskýrleika, eins og rakið hefur verið.

### **Tillaga Póst- og fjarskiptastofnunar að breytingum á 24. tl. 5. gr. og 1. mgr. 71. gr.**

Póst- og fjarskiptastofnun leggur til eftirfarandi breytingar á frumvarpi þessu:

- a) 24. tl. 5. gr. frumvarpsins falli brott.
- b) Hugtakið *IP-fjarskiptaþjónusta* verði fjarlægð úr 1. másl. og f-lið 1. mgr. 71. gr. og málsgreining orðist svo:

*„Fjarskiptafyrirtæki skulu viðhafa ráðstafanir til að stuðla að bættri vernd, virkni og gæðum fjarskiptaþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun er heimild að setja reglur um slíkar ráðstafanir þar sem nánar er mælt fyrir um:*

- a. lágmarksgrunnþjónustu og mismunandi þjónustustig,*
- b. tæknileg skilyrði þjónustunnar og lágmarksgæði hennar,*
- c. kröfur um upplýsingagjöf af hálfu fjarskiptafyrirtækja, mæliaðferðir og prófanir á gæðum þjónustu,*
- d. ákvæði í þjónustusamningum,*
- e. leiðir er auðveldar mat á gæðum þjónustunnar og verðsamanburð,*
- f. viðeigandi ráðstafanir í tölvupóstþjónustu og annarri sambærilegri fjarskiptaþjónustu,*
- g. vernd og stjórnun IP-fjarskiptaneta og IP-umferðar,*
- h. vernd notendatenginga, og*
- i. ferli við meðhöndlun öryggisatvika og umbætur.“*

Póst- og fjarskiptastofnun leggur jafnframt til að fram komi í nefndaráliti eftirfarandi rökstuðningur samhliða ofangreindri breytingartillögu:

*„Breytingartillaga þessi byggir á umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar. Notkun hugtaksins *IP-fjarskiptaþjónusta* í frumvarpi þessu á rætur sínar að rekja til núgildandi fjarskiptalaga og reglna Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1223/2007 um vernd, virkni og gæði *IP-fjarskiptaþjónustu*. Stofnunin telur hugtakið eins og skilgreint er í frumvarpi þessu úrelt og samræmist ekki núgildandi regluverki á sviði net- og upplýsingaöryggis (sbr. lög nr. 78/2019). Nefndin leggur því til orðskýring hugtaksins verður fjarlægð og heimild til reglusetningar í 1. mgr. 71. gr. breytt þannig nái til fjarskiptaþjónustu almenn.“*

Virðingarfyllst,

Gabriella Unnur K.

Gabriella Unnur Kristjánsdóttir



## RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI

Reykjavík 5. nóvember 2020  
Tilvísun: 2020100081

Alþingi  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

### Umsögn ríkislögreglustjóra um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál á 151. löggjafarþingi

Embætti ríkislögreglustjóra fagnar framkomnu frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti. Embætti ríkislögreglustjóra vill einnig undirstrika að tekið er heilshugar undir umsögn embættis lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 11. júní sl. og þau sjónarmið og röksemdir sem þar eru tíundaðar. Hér fyrir neðan koma fram þær athugasemdir sem ríkislögreglustjóri hefur við einstakar greinar frumvarpsins, bæði þar sem tekið er sérstaklega undir það sem kemur fram í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og það sem embættið telur að koma þurfi sérstaklega á framfæri varðandi einstakar greinar.

#### *Takmörkun fjarskipta vegna truflana eða sérstakra aðgerða.*

*5. mgr. 29. gr.: „Að fenginni beiðni frá Fangelsismálastofnun getur Póst- og fjarskiptastofnun veitt heimild fyrir truflun þráðlausra fjarskipta innan sérstaklega afmarkaðs svæðis vegna framkvæmdar á öryggis- og refsigæslu. Áður en slík heimild er veitt skal stofnunin leita álits fjarskiptafyrirtækja sem veita þráðlausa fjarskiptaþjónustu á viðkomandi svæði.“*

Hvað varðar 5. mgr. 29. gr. frumvarpsins vísast til umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og tekið heilshugar undir þau sjónarmið sem þar koma fram sbr. „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.“

Embætti ríkislögreglustjóra telur að lögregla þurfi auk þess að hafa heimildir til notkunar á búnaði til truflunar þráðlausra fjarskipta og lögð áhersla á nauðsyn þess að lögregla hafi heimild til að flytja inn, eiga og nota slíkan búnað í einstökum lögregluaðgerðum eða sérstökum málum.

## Gögn um fjarskipti

3. mgr. 89. gr.: “Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. skulu fjarskiptafyrirtæki, í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis, varðveita lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði. Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar þeirra, hverjum var tengst og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda. Fjarskiptafyrirtæki skal tryggja vörslu framangreindra gagna og er óheimilt að nota eða afhenda umræddar upplýsingar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 92. gr. Eyða ber umferðargögnunum að þessum tíma liðnum enda sé ekki þörf fyrir þau á grundvelli 2. mgr.”

Hvað varðar 3. mgr. 89. gr. frumvarpsins, þar sem segir m.a. að fjarskiptafyrirtæki eigi að geta upplýst lögreglu um „hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns“ er mikilvægt að lögregla hafi einnig heimild til þess að fá veittar upplýsingar um „hvaða símanúmer tiltekinn viðskiptavinur var með á ákveðnu tímabili.“

Eins og ákvæðið hljóðar núna virðist heimildin einskordast við að lögreglu sé heimilt að óska eftir því hvaða einstaklingur sé notandi tiltekins númers en brýnir hagsmunir geta verið fyrir því að lögregla geti óskað upplýsinga um hvaða númer eru í notkun tiltekins viðskiptavinar. Skýrt þarf að kveða á um að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að veita lögreglu þær upplýsingar.

## Rannsókn sakamála

3. mgr. 92. gr.: “Í þágu rannsóknar máls er lögreglu heimilt að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að varðveita þegar í stað tölvugögn, þ.m.t. gögn um tölvusamskipti. Fyrirmæli lögreglu geta eingöngu tekið til gagna sem þegar eru fyrir hendi. Í fyrirmælunum á að koma fram hvaða gögn eigi að varðveita og hve lengi en sá tími má þó ekki vera lengri en 90 dagar.”

Um 3. mgr. 92. gr. í frumvarpinu vísast til umsagnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og tekið undir þau atriði sem koma fram í umsögninni. Embætti ríkislögreglustjóra vill áréttta varðandi umfjöllun um tímamörk á gagnavörslu mikilvægi þess að lögregla geti óskað varðveislu gagna sem verða til þar til dómsúrskurður liggur fyrir, og jafnvel lengur, enda yrði krafan ávallt háð samþykki dómstóla.

Að lokum vill embætti ríkislögreglustjóra koma því á framfæri að mikilvægt sé að haft verði samráð við embættið við meðferð frumvarpsins fyrir Alþingi komi til skoðunar breytingar á þeim ákvæðum er snúa að heimildum lögreglu í framkomnu frumvarpi.

Umsögn send rafrænt 5. nóvember 2020



Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd

4. nóvember 2020

Vísað er til tölvupósts dags. 22. október sl. þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál á 151. löggjafarþingi. Hér á eftir er umsögn Ríkisútvarpsins ohf. um frumvarpið.

Efstaleiti 1  
150 Reykjavík

Frumvarpið er yfirgripsmikið enda er um að ræða frumvarp að nýrri heildarlöggjöf á sviði fjarskiptamála og innleiðingu á mikilvægum efnisákvæðum Evrópulöggjafar á þessu sviði á grunni EES-samningsins. Mörg atriði frumvarpsins hafa beina og óbeina tengingu við starfsemi RÚV, einkum að því er varðar dreifingu efnis. Gríðarleg tækniþróun hefur orðið á því sviði á undanförunum árum og fyrirsjáanlegt að sú þróun muni halda áfram á næstu árum. Þessi þróun hefur m.a. falið í sér að öllu efni RÚV, hvort heldur sem það er framleitt fyrir sjónvarp eða útvarp, er dreift til almennings í gegnum tugi mismunandi leiða. Vægi nýrra dreifileiða með tilkomu og þróun netsins er sífellt að aukast, og sama á við um þróun og uppbyggingu dreifileiða í gegnum farsímakerfi sem og ljósleiðara.

Frekari þróun á þessu sviði mun hafa mikil áhrif á þróun og skipulag dreifikerfa RÚV. Mikilvægt er að í því samhengi að horfa til þess sem grunnvallarréttinda að tryggja almenning greiðan og hagkvæman aðgang að netinu. Með því móti er til lengri framtíðar unnt að byggja upp og viðhalda öflugum og hagkvæmu dreifikerfi fyrir efni sem framleitt er af RÚV fyrir almenning, þar á meðal er miðlun fréttu, upplýsinga, fræðslu og afþreyingarefnis. Slíkt aðgengi er einnig til þess fallið að jafna stöðu fólks í samfélaginu, tryggja betur aðgengi að stjórnsýslu og þjónustu á vegum hins opinbera og þátttöku í almennri umræðu.

+354 515 3000  
sími

600307-0450  
kt.

Ríkisútvarpið vekur athygli á því að mikil óhagkvæmni fyrir landsmenn er falin í núverandi fyrirkomulagi dreifingar. Tilkostnaður RÚV við dreifingu er mikill, samningur um núverandi dreifikerfi rennur út 2028 og ljóst er að framtíðin er mjög óljós í dreifingarmálum. Verði af innleiðingu DAB+ í hljóðvarpi mun það til dæmis hafa í för með sér kostnaðarsamar breytingar. Það er að mati Ríkisútvarpsins nauðsynlegt að ræða dreifingarmál algerlega frá grunni og vill RÚV eiga gott samtal við umhverfis- og samgöngunefnd um þau mál.





Ríkisútvarpið vekur athygli á því að í frumvarpinu er ekkert fjallað um sjónvarpsdreifingu í gegnum fjarskiptanet. Slík dreifing er orðin mjög mikilvægur þáttur í fjarskiptum landsmanna og viðamikill þáttur í starfsemi fjarskiptafyrirtækjanna, sem jafnframt starfa sum hver á sviði fjölmiðlunar. Fjöldmörg álita- og ágreiningsmál hafa komið upp í þessum efnum. Ákvæði þau sem eru í fjölmiðlalögum varðandi flutningsreglur taka að mati Ríkisútvarpsins ekki nægjanlega vel utan um breyttan veruleika í þessum málaflokki, með þeim gífurlegu tæknibreytingum sem orðið hafa undanfarin ár.

2 / 2

Ríkisútvarpið leggur til að ákvæði fjölmiðlalaga um flutningsreglur verði flutt í heild sinni yfir í lög um fjarskipti, og jafnframt endurskoðuð.

Ríkisútvarpið bendir að lokum á mikilvægi þess að styrkja enn frekar og einfalda skipulag stjórnsýslu á sviði fjarskipta og miðlunar, þannig að hún sé sem best í stakk búin til þess að takast á við áframhaldandi þróun og þær breytingar sem framundan eru á þessu sviði.

Virðingarfyllst,

Stefán Eiríksson, útvarpsstjóri.

## Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

### Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Sendandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið  
Dagsetning: 23.11.2020  
Málsnúmer: SRN20080048  
Bréfalykill: 6.1

Efni: Samandregin afstaða SRN til breytinga á fjarskiptafrumvarpinu

Að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis hefur ráðuneytið yfirfarið fram komnar umsagnir til nefndarinnar í 209. máli á 151. löggjafarþingi. Auk yfirlits yfir helstu breytingartillögur sem ráðuneytið telur rétt að brugðist verði við (og/eða skýringar), vill ráðuneytið í minnisblaði þessu leggja til breytingar á tilteknum ákvæðum frumvarpsins. Minnisblaðinu fylgir sjálfstæð samantekt vegna fram kominna umsagna um 87. gr. frumvarpsins.

#### Lagt er til að fallist verði á neðangreindar breytingartillögur umsagnaraðila til nefndarinnar (eða, eftir atvikum, skýringar):

5. gr. - Í stað hugtaksins "neyðarfjarskipta" í 30. tölul. 5. gr. (*Orðskýringar*) verði talað um *neyðarsamskipti*.
9. gr. - Fallast má á athugasemd varðandi b-lið 9. gr. (*Sérstök skilyrði*, flutningsskylda nái einungis til sjónvarpsútsendinga, þ.e. línulegrar myndmiðlunar), enda var þessi skilningur áréttaður í umfjöllun um ákvæðið í greinargerð.
10. gr. - Fallast má á tillögu um að fella brott 2. másl. (upplýsingagjöf til PFS) og nýjan málslið aftast í 10. gr. (*Aðskilnaður sérleyfisstarfssemi frá fjarskiptastarfssemi*, kveðið verði nánar á um upplýsingagjöf til PFS í reglugerð).
25. gr. - Fallast má á tillögu um að fella brott 5. másl. 1. mgr. 25. gr. (*Innanhússfjarskiptalagnir*, óheimilt sé að tengjast við innanhússlagnir sem ekki eru í samræmi við lög/reglur, með vísun í nýlega staðfesta ákvörðun PFS af hálfu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála), en ekki virðist þörf á viðbót við síðasta málslið 1. mgr. (um að taka skuli tillit til skuldbindinga skv. EES-samningnum).
26. gr. - Fallast má á tillögu um að í stað orðsins „og“ í 4. mgr. 26. gr. (*Grunnkröfur þráðlauss fjarskiptabúnaðar*) komi „eða“ (óheimilt sé að framleiða eða markaðssetja búnað/hugbúnað við tiltekin skilyrði).
29. gr. - Að mati ráðuneytisins má fallast á að rök kunni að hníga að því að kveða á um heimild lögreglu til að óska eftir truflun fjarskipta á ákveðnum svæðum, t.a.m. í tilteknum lögregluadgerðum þar sem almannahætta er til staðar en ígrunda þarf vel hvaða áhrif slík heimild hefði á almenning. Aðstæður geti verið með þeim hætti, í neyðartilvikum, að ekki sé svigrúm til að bera slíka ákvörðun undir dómstóla. Aðgerðir af þessu tagi geta þó bitnað á grandalausum notendum, sem er ekki tilfellið innan lóða fangelsa. Ef af yrði væri þó rétt að gera ráð fyrir sérákvæði um þetta (eða sjálfstæða málsgrein) og brýnt að útfærsla væri unnin í samráði við lögregluþyrirvöld og dómsmálaráðuneyti.
34. gr. - Að því er varðar breytingartillögur á fyrstu tveimur málsgreinum ákvæðisins (*Aðgangur að landi og mannvirkjum*), sem verða 1. og 3. mgr. og tillögu að nýrri 2. mgr., er varða samþykktarferli lagnaleiða sem taldar eru nauðsynlegar, koma þær að mati ráðuneytisins vel til álita og kunna að ríma vel við niðurstöður skýrslu átakshópsins sem forsætisráðherra skipaði í kjölfar óveðurs veturinn 2019-20. Við útfærslu ákvæðisins þarf þó að horfa til eignaréttar og stjórnarskrár. Nokkurra lagfæringa væri þörf á

orðalagi (snurfus/málfræðilegt), auk þess sem ákvarðanir PFS eru almennt ekki kærnlegar til ráðuneytisins og ekki mælt með því í þessu samhengi. Benda má á þann möguleika að einskorða (til að byrja með a.m.k.) slíka heimild við opinber innviðafyrirtæki á borð við Neyðarlínu/Öryggisfjarskipti, Orkufjarskipti og sambærilega aðila – sem gegna samfélagslega mikilvægu hlutverki.

38. gr. - Rétt er að fallast á tillögu um að færa orðalag 3. mgr. 38. gr. (*Kvaðir án undangenginnar markaðsgreiningar*), til samræmis við Kóðann og fella brott orðin „eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum“. Þá má fallast á að breyta lokamálslið 3. mgr. og geta þar um tillit til áhættu, en til að gæta samræmis við texta tilskipunar er betra að orða málsliðinn á eftirfarandi hátt: „Kvaðir geta falist í skyldu til að veita aðgang að viðkomandi nethlutum og tengdri aðstöðu, skyldu til gagnsæis og jafnræðis og um skiptingu kostnaðar vegna aðgangs að teknu tilliti til áhættuþátta þar sem það á við“. Ábending umsagnaradila er rétt að því er tilvísun í 5. mgr. varðar. Hún á að vera til 4. mgr. en ekki 3. mgr.

56. gr. - Ráðuneytið er sammála athugasemd um að ákvæðinu (*Aðskilin starfsemi*) verði eingöngu beitt sem algjöru lokaúræði eins og Kóðinn gerir ráð fyrir, enda er vikið að þessu sérstaklega í skýringum í greinargerð. Fallast má á tillögu um að breyta orðunum "renna stöðum undir" í "réttlæta" í a-lið 3. mgr.

75. gr. - Fallast má á breytingatillögu á 1. mgr. og tillögu um viðbótar-málslið við hana (vísun til fjarskiptabjónustu í stað símaþjónustu og kveðið verði á um að óheimilt sé að loka fyrir þjónustu vegna *vanskila* á yfirgjaldsþjónustu).

86. gr. - Fallast má á breytingartillögu á lokamálslið 3. mgr. 86. gr. (*Vernd fjarskiptamannvirkja*), er varðar bótaábyrgð og jarðstrengi. Í stað "(lagðir) eru" segi "(lagðir) hafa verið óvarðir".

88. gr. - Fallast má á breytingatillögu á lokaorðum 1. másl. 2. mgr. 88. gr. (*Leynd fjarskipta*); hann verði svohljóðandi (til samræmis við lokaorð 1. mgr.): „...nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum“. Að því er breytingartillögur á 2. mgr. 88. gr. varðar þarfnast þær skoðunar út frá hagsmunum almennings, en að mati ráðuneytisins fela þær litlar ef einhverjar breytingar í sér frá núverandi ákvæði.

89. gr. - Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögu á ákvæðinu (*Gögn um fjarskipti*), um að lögregla skuli geta fengið upplýsingar um hvaða símanúmer viðskiptavinur var með á tilteknu tímabili, og má fallast á hana enda felur breytingin ekki í sér ósanngjarna upplýsingagjöf út frá hagsmunum almennings og hún verði í samræmi við reglur um meðferð upplýsinga hjá lögreglu.

92. gr. - Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögu sama eðlis og við 89. gr. á 90. gr. (*Rannsókn sakamála*) og má fallast á hana enda felur breytingin ekki í sér ósanngjarna upplýsingagjöf út frá hagsmunum almennings og hún verði í samræmi við reglur um meðferð upplýsinga hjá lögreglu.

103. gr. - Vitnað er til tiltekinna staflíða 102. gr. frumvarpsins í 103. gr. (*Refsingar*) Að mati ráðuneytisins er aðferðafræðin; vísun til efnis viðeigandi ákvæða frumvarpsins, í samræmi við viðtekna hefð og ákvæði löggjafar á tengdum málefnasviðum, sbr. einkum fjölmíðla- og samkeppnislög. Þá er athygli vakin á 104. gr. frumvarpsins, sem einmitt var ætlað að víkja að þessu. Í 2. másl. 1. mgr. er berum orðum gert ráð fyrir að gáleysisbrot skuli aðeins varða sektum. Ráðuneytið er í sjálfu sér ekki mótfallið útvíkkun á refsihækkunarheimild, í þá veru sem embættið leggur til, þ.e. umfram 2. mgr. ákvæðisins. Að mati ráðuneytisins má fallast á breytingartillöguna á 5. mgr. (sem ranglega er vísað til sem „4. mgr.“ í umsögn); bætt verði við orðunum „í málum sem vísað er til lögreglu skv. 104. gr.“. Þá er mat ráðuneytisins að 6. mgr. megi fella brott, með vísan til skörunar við ákvæði 100. gr. frumvarpsins (óþörf endurtekning).

104. gr. - Ábending um að lögregla þurfi að geta aðhafst án kæru (*Kæra mála til lögreglu*). Að mati ráðuneytisins liggja réttmæt sjónarmið að baki breytingartillögunni sé litið til rannsóknarhagsmuna. Hins vegar verður einnig að meta hagsmuni almennings og því þarfnast þessi tillaga umræðu.

**Í samræmi við tillögu Póst- og fjarskiptastofnunar leggur ráðuneytið jafnframt til breytingar á 1. og 3. mgr. 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá**

Ákvæði 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi (breyting auðkennd með skáletrun):

"Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk *geti viðhaldið of háum gjöldum* eða *geti beitt verðþrýstingi* getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki *varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá s.s. kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.*"

Í 1. mgr. er orðalag nokkuð ítarlegra en í samsvarandi ákvæði gildandi laga. Í stað þess að geta um lítinn mun á heildsöluverði og smásöluverði er orðalagi breytt til samræmis við tilskipunina og hugtakið verðþrýstingur notað í staðinn. Verðþrýstingur getur verið milli mismunandi framleiðslustiga í heildsölu en ekki eingöngu milli heildsölu og smásölu. Verðþrýstingur er vel þekkt hugtak úr samkeppnisrétti og felur það í sér að fyrirtæki sem starfar á fleiri en einu framleiðslustigi, hefur svo lítinn mun á heildsöluáðföngum til samkeppnisaðila og verði á næsta framleiðslustigi, hvort sem það er fráliggjandi heildsölustig eða eigin smásala, að samkeppnisaðilum er ómögulegt að keppa í verði á fráliggjandi framleiðslustigi. Ennfremur er áréttað að ákvæðið nær til hvers kyns kvaða um endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá.

Ákvæði 3. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi (breyting auðkennd með skáletrun):

"Taka skal til athugunar hvort hægt er að sleppa kvöðum samkvæmt ákvæði þessu ef samkeppnisþrýstingur er þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, *sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr., tryggja skilvirkan aðgang án mismununar.*"

Í 3. mgr. er nýmæli sem felur í sér að áður en tekin er ákvörðun um að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá skal taka til athugunar hvort hægt er að sleppa slíkri kvöð ef samkeppnisþrýstingur er þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr., tryggja skilvirkan aðgang án mismununar. Efnahagslegt hermipróf (e Economic replicability test – ERT) er aðferð til þess að leiða í ljós hvort verðþrýstingur er til staðar eða hvort samkeppnisaðilar á fráliggjandi framleiðslustigi geti keppt á jafnræðisgrundvelli. Samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnar ESB (2013/466/EU) um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum, er lögð áhersla á að skoða þurfi hvort hægt sé að sleppa kvöðum um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár til þess að stuðla að auknum fjárfestingum í háhraðanetum. Til þess að slíkt teljist mögulegt þurfa ýmis skilyrði að vera fyrir hendi, s.s. samkeppnisþrýstingur frá öðrum netum og strangar kvaðir um jafnræði. Í tilmælum þessum koma fram ýmis viðmið sem taka skal tillit til við framkvæmd slíks prófs. Þá hefur BEREC gefið út leiðbeiningar um beitingu prófsins (BoR (14) 190).

**Loks leggur ráðuneytið til breytingar á 78. og 79. gr. frumvarpsins, ákvæðin verði svohljóðandi:**

**"78. gr. Skipulag upplýsingaöryggis og umgjörð áhættustýringar.**

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet skal setja sér skjalfesta stefnu og ferla til að meta, stýra og lágmarka áhættu sem stöðjað getur að starfseminni, þar með talið vegna fátíðra atburða sem geta haft alvarlegar afleiðingar.

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet ber eftir fremsta megni að verja upplýsingar sem fara um fjarskiptanet gegn því að þær glattist, skemmist eða breytist fyrir slysi eða að óviðkomandi fái aðgang að þeim. Á grundvelli öryggisstefnu skal framkvæma áhættumat með tilliti til öryggis upplýsinga reglubundið og ákvarða og endurmeta öryggisráðstafanir.

Fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet skal hafa skjalfesta viðbragðsáætlun og áætlun um samfelldan og órofinn rekstur og veitingu þjónustu til að tryggja takmörkun á tjóni ef alvarleg röskun verður á starfsemi þess. Eftir því sem við á skal aðgangsstýring viðhöfð og prófanir framkvæmdar reglubundið. Verkfærlum og viðbrögðum við öryggisatvikum skv. 80. gr. skulu gerð skil í áætlunum, þar á meðal skráningu atvika. Meðhöndlun

öryggisatvika skal m.a. fela í sér að finna orsakir þeirra, koma aftur á eðlilegu rekstrarástandi og koma í veg fyrir að atvik endurtaki sig.

Öryggisskipulag, ráðstafanir og áhættustýring samkvæmt ákvæði þessu skal taka mið af alþjóðlegum stöðlum og alþjóðlegum viðmiðum um bestu framkvæmd. Skal það ná til tæknilegra og skipulagslegra ráðstafana, eftir því sem við kann að eiga, og varða að lágmarki:

- a. öryggi neta, kerfa og aðstöðu, svo sem raunlægt og umhverfislegt öryggi, öryggi aðfanga og útivistun, þ.m.t. við uppbyggingu nýrra neta, aðgangsstýringar að netum og kerfum og réttleika þeirra,
- b. meðhöndlun öryggisatvika, svo sem viðbragðsáætlanir, getu til vöktunar öryggisatvika, skýrslugerð vegna öryggisatvika og samskiptaáforma,
- c. samfellda virkni og rekstur neta, kerfa og þjónustu, svo sem stefnu fyrir samfellu þjónustu, viðbragðsáætlun, getu til endurreisnar neta og þjónustu, og
- d. innra eftirlit í formi úttekta og prófana, svo sem stefnugerð um innra eftirlit og atburðaskráningar, prófanir viðbragðsáætlana, prófanir á kerfum og þjónustu, áhættumat og öryggisráðstafanir ásamt eftirliti með hlítinu.

Ef fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu eða rekur almennt fjarskiptanet útvisar tæknilegum rekstri afmarkaðra þátta starfsemi sinnar til þriðja aðila skal í skriflegum þjónustusamningi afmarka á skýran hátt hlutverk og skyldur, svo og tilgreina upplýsingar um búnað og kerfi sem liggja til grundvallar þjónustunni. Í þjónustusamningi skal tryggja að Póst- og fjarskiptastofnun hafi aðgang að viðeigandi upplýsingum frá þjónustuveitanda og geti við framkvæmd eftirlits á grundvelli laga þessara gert athugasemdir á starfsstöð þjónustuveitandans og prófanir á kerfum hans og búnaði sem tilgreind eru í þjónustusamningi. Abyrgð á uppfyllingu lágmarkskrafna laga þessara, reglugerða og reglna settum á grundvelli þeirra um áhættustýringu og viðbúnað er fjarskiptafyrirtækisins sem í hlut á.

Fjarskiptafyrirtæki ber að viðhafa virkt kerfi innra eftirlits til að tryggja að umgjörð áhættustýringar og viðbúnaðar í starfsemi þess uppfylli kröfur laga þessara. Ef við á skal fjarskiptafyrirtæki sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu viðhafa samráð við rekstraraðila almenns fjarskiptanets við öryggisskipulag, ráðstafanir og áhættustýringu samkvæmt ákvæði þessu.

Við mat á öryggiskipulagi, ráðstöfunum og áhættustýringu fjarskiptafyrirtækis samkvæmt ákvæði þessu skal Póst- og fjarskiptastofnun meðal annars horfa til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu af því að hún haldist órofin, almanna- og þjóðaröryggishagsmuna og leggja mat á virkni varaleiða .

Póst- og fjarskiptastofnun getur farið fram á að fjarskiptafyrirtæki framkvæmi sértækt áhættumat á einstökum rekstrar- og kerfisþáttum fjarskiptaneta og/eða fjarskiptaþjónustu eða sérstökum ógnum sem geta stæðjað að upplýsingum, fjarskiptanetum og -þjónustu. Skulu þau, eftir atvikum, setja sér sértækar öryggisráðstafanir á grundvelli niðurstöðu slíks mats sem m.a. byggjast á alþjóðlegum viðmiðum um bestu framkvæmd.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um hvort tveggja vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og virkni almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu, m.a. ráðstafanir skv. 4. mgr. og , eftir atvikum:

- a. hvernig skjalfesta skuli skipulag upplýsingaöryggis,
- b. öryggisstefnu, almenn og sértæk áhættumat og skriflegar öryggisráðstafanir,
- c. hlítinu við tiltekna staðla og alþjóðleg viðmið um bestu framkvæmd,
- d. leynd, réttleika og tiltækileika upplýsinga sem og dulkóðun,
- e. stjórn almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu,
- f. afkastagetu og flæði umferðar um almenn fjarskiptanet,
- g. lágmarkskröfur til útivistunarsamninga,
- h. virkni tölvupóstkerfa,
- i. viðbúnaðaræfingar, og
- j. eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar.

#### 79. gr. Úttektir og bindandi fyrirmæli.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að gera úttektir og prófanir á því hvort fjarskiptafyrirtæki uppfylli

kröfur laga þessara er varðar upplýsingaöryggi og virkni almennrar fjarskiptaþjónustu og almennra fjarskiptaneta, sbr. einkum 78. gr. Póst- og fjarskiptastofnun getur jafnframt gert kröfu um að til þess bær utanaðkomandi aðili geri úttektir og prófanir og kveðið á um framvísun skjalfestra niðurstaðna hlutadeigandi. Kostnaður vegna úttekta og prófana skal greiddur af viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.

Póst- og fjarskiptastofnun er enn fremur heimilt að framkvæma mat á heildstæði, öryggi og virkni almennra fjarskiptaneta og almennrar fjarskiptaþjónustu með tilliti til áhættu, í heild eða að hluta.

*Ef fjarskiptafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur 78. gr. að mati Póst- og fjarskiptastofnunar skal stofnunin krefjast þess að úr verði bætt innan hæfilegs frests, svo sem um tilteknar lágmarksöryggisráðstafanir. Vanræki fjarskiptafyrirtæki að fara að fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar um úrbætur getur stofnunin látið vinna verkið á kostnað hlutadeigandi. Krafa um kostnað vegna þessa er aðfararhæf skv. 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989."*

Fylgiskjal: Samantekt vegna umsagna um 87. gr. frumvarpsins.



Samantekt SRN vegna athugasemda er bærust varðandi 87. grein frumvarps um fjarskipti.pdf



**Samantekt samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis til nefnda Alþingis vegna athugasemda er bárust varðandi 87. grein frumvarps um fjarskipti**

**Efnisyfirlit**

Inngangur.....	2
Öryggisáskoranir vegna umbrotstíma í hátækni fjarskiptum.....	2
Þróun innan Evrópu - Verkfærakistan.....	2
Áherslur Verkfærakistunnar.....	3
Tvívæðni öryggishugtaksins.....	3
Tæknileg áhrif viðskiptaþvingana.....	3
Ný tækifæri vegna breytts tækni umhverfis – „Open RAN“ fjölbreytnistefnan.....	4
Viðbrögð við umsögnum um 87. grein frumvarpsins.....	5
Atriði í 87. grein frumvarps sem fundið er að í umsögnum.....	6
Meint útilokun einstakra framleiðenda frá íslenskum farnetskerfum.....	6
Meint einokun sem afleiðing beitingar 87. greinar og skerðing samkeppnishvata.....	6
Meintur skortur á gagnsæi og skýrum viðmiðum í kröfum 87. greinar.....	7
Meintur skortur á fagmennsku í öryggismati og aðkomu hagsmunaaðila að því.....	7

## Inngangur

### Öryggisáskoranir vegna umbrotstíma í hátæknifjarskiptum

Samfélög nútímans standa nú og á komandi árum frammi fyrir miklum umbrotum sem eiga rætur að rekja til fjarskiptatækni. Samfélögin eru ekki einungis að styðjast við Netið og hátæknifjarskipti, þau eru orðin háð þeim og geta lamast að verulegu leyti án þeirra. Með 5G tækninni er gengið enn lengra í nýtingu þessarar tækni og jafnframt er stigið enn lengra í samþættingu Netsins og fjarskipta, sem verða í æ ríkari mæli háð Netinu. Sú spurning hefur því orðið æ áleitnari í mörgum ríkjum heims, *hversu langt er unnt að ganga í að útvista þekkingu og hlutum miðtaugakerfis eigin samfélags til annarra ríkja*. Alþjóðleg umræða endurspeglar að þetta sé í reynd orðið kjarninn í varnarmálum 21. aldar og þegar þjónusta og búnaður er fenginn erlendis frá, þá þurfi að gera ríkari kröfur um traust en fæst með hlítni við tæknistaðla og vottunum um að skilgreinda tæknilega öryggisgalla sé ekki að finna í viðkomandi búnaði.

### Þróun innan Evrópu - Verkfærakistan

Þessi þróun hefur verið mjög áberandi innan Evrópu undanfarin tvö ár og stjórnvöld hafa fylgst grannt með henni<sup>1</sup>. Komið var á fót lokuðum vinnuhópi, *NIS Coordination Group*<sup>2</sup>, sem gekkst fyrir könnun meðal Evrópuríkja á stöðu mála varðandi innleiðingu 5G og helstu öryggisógnum sem ríki töldu vera. Skýrsla með niðurstöðum var gefin út og jafnframt boðað að skýrsla með ráðleggingum yrði gefin út. Það var gert 29. janúar 2020, þá var gefin út skýrsla sem hefur verið kölluð **Verkfærakistan**, (EU Toolbox)<sup>3</sup>. Á fundum eftir að *Verkfærakistan* var gefin út kom fram af hálfu fulltrúa ýmissa smærri ríkja Evrópu að þau hefðu kosið bindandi leiðbeiningar, t.d. í formi tilskipunar eða reglugerðar, frekar en verkfærakistu. Svar stærri ríkja var einfalt, í þessu máli væri verkfærakista frekar við hæfi en bindandi leiðbeiningar frá ESB því öryggi miðtaugakerfis samfélagsins væri eitt helsta öryggis- og varnarmál 21. aldar og það væri á ábyrgð hvers ríkis. Þótt leiðbeiningar verkfærakistunnar séu ekki bindandi og gefi ákveðinn sveigjanleika varðandi útfærslu lausna, þá er þeim fylgt eftir gagnvart ríkjum ESB (og hugsanlega munu þessar kröfum um eftirfylgni einnig síðar ná til EES). Ríkjunum er ætlað að gefa út skýrslur um hvernig brugðist hefur verið við leiðbeiningunum og er miðlæg eftirfylgni því meiri en varðandi ýmsar tilskipanir og reglugerðir sem eru bindandi. Þess má einnig geta að Atlantshafsbandalagið gerir einnig kröfur um að hvert ríki beri ábyrgð á og sinni uppbyggingu og öryggi eigin borgaralegra innviða<sup>4</sup>. Ríki Atlantshafsbandalagsins samþykktu árið 2016 skuldbindingu til að styrkja 7 megininnviði sína (*Seven Baseline Requirements*). Á varnarmálaráðherrafundi bandalagsins í október 2019 var samþykkt uppfærsla á viðmiði bandalagsins um viðnámsþol borgaralegra fjarskiptakerfa aðildarríkja, þar sem 5G fjarskiptakerfi eru tekin með (*Baseline Requirement for Resilient Civil Communication Systems*). Aðildarríki Atlantshafsbandalagsins samþykktu einnig árið 2016 skuldbindingu um netöryggi (e. *Cyber Defence Pledge*)<sup>5</sup>, samkvæmt henni gangast öll aðildarríki undir ákveðna skuldbindingar um að efla netöryggi með ýmsum hætti, jafnframt fylgir bandalagið því eftir með virkum hætti að staðið sé við ákvæði skuldbindingarinnar. Að auki hefur öndvegissetur Atlantshafsbandalagsins í netöryggisfræðum í Tallinn gefið út skýrslu um öryggisógnir gegn 5G netum<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> Sem dæmi má nefna að undanfarnar vikur hafa ýmsar evrópskar fjarráðstefnur tengdar öryggi farneta verið sóttar, t.d. Netöryggisráðstefnan í Prag 23.-24. september, (*European Expert Meeting on 5G* (Þýskalandi)), 6. október, *Together – safer, stronger, smarter* (ráðstefna um samvinnu í netöryggismálum, Póllandi) 8. október, (*European Cybersecurity Conference* (Þýskalandi)) 9. nóvember, *5G Techritory* ráðstefnan (Ríga, Lettlandi) 11.-12. nóvember.

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/nis-cooperation-group>

<sup>3</sup> Formlegt heiti skjalsins er *EU Toolbox for risk mitigating measures* Skjalið sjálft:

[https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=64468](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=64468)

<sup>4</sup> Sjá t.d. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49158.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm)

<sup>5</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133177.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm)

<sup>6</sup> *Huawei, 5G, and China as a Security Threat*, <https://ccdcoe.org/library/publications/huawei-5g-and-china-as-a-security-threat/>

Þessi skýrsla hefur haft töluverð áhrif á öryggisumræðu um 5G innan Evrópu og á öryggisúttektina sem *Verkfærakistan* byggir á.

## Áherslur Verkfærakistunnar

Samkvæmt leiðbeiningum *Verkfærakistunnar* ber ríkjum að huga að tveimur mismunandi flokkum aðgerða til að efla öryggi 5G kerfa, annars vegar tæknilegum (*technical measures*) og hins vegar öryggisskipulagslegum (*strategic measures*). Þær fyrrnefndu endurspeglast að mestu leyti í tilskipuninni sem nefnd er *Kóðinn*, þær síðarnefndu eru aðgerðir vegna öryggishagsmuna og hafa í sjálfu sér ekkert með fjarskiptatæknina sem slíka að gera. Meginflokkar aðgerða *Verkfærakistunnar* eru:

1. Styrkja öryggiskröfur og eftirlitsstjórnvöld
2. Meta áhættusnið birgja (framleiðenda) og grípa til viðeigandi varúðarráðstafana (þetta gildir jafnt um fjarskiptafyrirtæki sem stjórnvöld)
3. Fjarskiptafyrirtæki reiði sig ekki á búnað frá einum birgi (framleiðanda), heldur hafi stefnu um fjölbreytni.

## Tvívæðni öryggishugtaksins

Orðið „öryggi“ er notað í tvenns konar merkingu í frumvarpinu og *Verkfærakistunni* sem það byggir á. Hæppilegra hefði verið að geta notað ólík orð. Hér verður reynt að aðgreina þessa merkingu með því að nota svipuð hugtök og í *Verkfærakistunni*:

- **Tæknilegt öryggi** – til að takast á við ógnir vegna tækninnar og þar sem beita má tæknilegum lausnum.
- **Skipulagslegt öryggi** – til að takast á við ógnir aðrar en þær sem bregðast má við með tæknilegum lausnum eingöngu. Einkum (en ekki eingöngu) er hér um að ræða ógnir af manna völdum, þar á meðal ógnir vegna hugsanlegrar misbeitingar búnaðar. Við slíkum ógnum verður ekki brugðist með tæknilegum lausnum nema að hluta. Þær ógnir sem hér um ræðir falla að mestu undir það sem ríki flokka sem *öryggis-* og *varnarmál* og lýsingar mótvægisáðgerða eru að verulegu leyti flokkaðar sem trúnaðarmál, enda myndu lýsingarnar annars gagnast þeim sem ógn þykir stafa af.

## Tæknileg áhrif viðskiptaþvingana

Í skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis, utanríkisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis um öryggi 5G kerfa sem birt var 11. febrúar 2020 var bent á að viðskiptaþvinganir geti haft áhrif á framleiðendur og birgja. Að mati bresku netöryggisstofnunarinnar NCSC hafa víðtækar viðskiptaþvinganir bandarískra stjórnvalda (ekki síst ákvæði frá í maí 2020) haft alvarleg áhrif á getu kínverskra fyrirtækja til að framleiða farnetsbúnað fyrir 5G, því bannið tæki ekki eingöngu til íhluta heldur einnig til nýtingar á hönnun. Endurhönnun eininga í flóknum kerfum gerir öryggisúttektir erfiðari enda byggðar á hönnunarviðmiðum sem gilda ekki um endurhannaðan búnað<sup>7</sup>. Viðskiptaþvinganir bandarískra stjórnvalda leiddu því til þess að bresk stjórnvöld endurskoðuðu áhættumat sitt á Huawei sem birgi og töldu fyrirtækið ekki geta uppfyllt þær öryggiskröfur sem gera yrði til birgis búnaðar í breskum farnetskerfum. Þessi ákvörðun var kynnt 14. júlí 2020 ásamt tilvísuðu mati NCSC. Þann 1. október 2020 gaf bresk stofnun sem sér um tæknilegt eftirlit með nýtingu tækni Huawei í breskum fjarskiptainnvíðum út árlega stöðuskýrslu, þessi fjallaði um árið 2019. Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við tæknilegar lausnir og rýra eftirfylgni við fyrri ábendingar um þörf úrbóta þess má geta að í skýrslu varnarmálanefndar breska þingsins um öryggi 5G sem birt var 13. ágúst 2020 var fundið að því að ákvörðun um útilokun Huawei frá breskum farnetskerfum hafi verið tekin á tæknilegum forsendum en ekki stjórn málaegum. Hér verður ekkert mat lagt á réttmæti niðurstaðna

<sup>7</sup> Sjá almenna samantekt NCSC <https://www.ncsc.gov.uk/blog-post/a-different-future-for-telecoms-in-the-uk> og tæknilegri greinargerð <https://www.ncsc.gov.uk/report/summary-of-ncsc-analysis-of-us-may-2020-sanction>

fyrirnefndra greininga, en ljóst er að hér er ekki eingöngu um pólitískt mál að ræða heldur einnig tæknilegt, þótt rætur tæknilegra áhrifa kunni að vera pólitískar, þ.e. viðskiptaþvinganir.

## Ný tækifæri vegna breytts tækniumhverfis – „Open RAN“ fjölbreytnistefnan

Vaxandi óánægju hefur gætt alþjóðlega með það að þróun 5G tækni sé annars vegar bundin við kínverskt fyrirtæki og hins vegar tvö skandinavísk fyrirtæki. Bæði sé það óásættanleg fákeppni og ýmsum þróuðum tækniríkjum finnst óásættanlegt að eiga enga aðkomu að tæknilegri þróun varnarmála 21. aldar innan eigin lögsögu. Íslensk stjórnvöld hafa fylgst með þessari þróun og aukinni áherslu á nýjar opnari nálganir við hönnun fjarskiptakerfa (kölluð Open RAN stefna<sup>8</sup>), sem gera fleiri framleiðendum kleift að bjóða vélbúnað og hugbúnað við hönnun kerfa, mismunandi einingar frá mismunandi framleiðendum geti unnið saman. Vaxandi stuðningur er alþjóðlega við þessa nálgun og rannsóknasjóðir eru að stórauka fjárveitingar til að stuðla að örum framförum á þessu sviði. Þetta getur aukið samkeppni, hagræði og fjölbreytileika, en jafnframt kallar fjölbreytileikinn á hertari öryggiskröfur. Stór evrópsk fjarskiptafyrirtæki<sup>9</sup> hafa ákveðið að leggja áherslu á Open RAN fjölbreytnistefnuna, en framleiðendur núverandi kerfa<sup>10</sup> hafa bent á að um flókna samhæfingu verði að ræða og gera þurfi enn strangari kröfur vegna þess að mögulegur árásarflötur<sup>11</sup> verði mun stærri. Því hefur þó verið hafnað og bent á að verði fjölbreytnistefnan rétt innleidd með viðeigandi öryggisráðgjörðum geti öryggi orðið meira en það sem núverand högun kerfa býður<sup>12</sup>. Fjölbreytnistefnan nýtur mikils fylgis, enda er fyrirsjáanlegt að breytt 5G fjarskiptakerfi muni í framtíðinni ekki einungis reiða sig á ýmsan nýjan hátækniþúnað, heldur einnig hugbúnað. Boðaðar hafa verið fjárveitingar úr evrópskum rannsókn- og þróunarsjóðum á þessu sviði<sup>13</sup> og þarna gætu einnig verið tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki sem geta lagt áherslu á hátækni og öryggi. Í Bandaríkjunum hefur einnig verið vaxandi áhersla á fjölbreytnistefnuna, enda sjá bæði stjórnvöld og hátækniyrirtæki mikil tækifæri í því að komast aftur inn á fjarskiptamarkaðinn. Ástæða er því til að ætla að fjölbreytnistefnan muni hafa mikil áhrif í grannríkjum okkar á komandi árum. Þess vegna er mikilvægt að bæði stjórnvöld og fjarskiptafyrirtæki fylgist grannt með tækniþróuninni annars vegar og þeim öryggiskröfum (bæði tæknilegum og skipulagslegum) sem eru að mótast hins vegar, sérstaklega í Evrópu, og að báðar gerðir öryggiskrafna séu teknar með í áhættumat fyrirtækja.

---

<sup>8</sup> *Open RAN policy* á ensku, RAN er skammstöfun á *Radio Access Network*, <https://www.openranpolicy.org>. Sjá einnig <https://www.openranpolicy.org/new-infographic-what-is-open-ran/> varðandi eintalda lýsingu á tæknilegum forsendum stefnunnar.

<sup>9</sup> Til dæmis **Vodafone**, **Deutsche Telecom**, **BT**, **Orange** og fleiri, sjá: <https://www.mobileeurope.co.uk/press-wire/15185-tip-shows-open-ran-is-gaining-global-momentum>

<sup>10</sup> T.d. Ericsson, sjá „Security considerations of Open RAN“, <https://www.ericsson.com/4a4b77/assets/local/security/security-considerations-open-ran.pdf> og <https://www.ericsson.com/en/blog/2020/9/open-ran-security-5g>

<sup>11</sup> Þetta er þýðing á enska hugtakinu „attack surface“, sem notað er til að lýsa hvernig ráðast megi á kerfi með fjölbreyttari hætti eftir því sem þau verða stærri og samþættari, þá margfaldist iðulega veikleikar þeirra sem má þá nýta betur til árása.

<sup>12</sup> Þetta var t.d. áhersluatriði hjá tæknilegum forstjóra bresku netöryggisstofnunarinnar, NCSC, Dr. Ian Levy, í umræðum á 5G ráðstefnunni í Ríga, 12. nóvember 2020.

<sup>13</sup> Sjá t.d. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europe-boosts-investment-eu70-million-5g-strong-focus-connected-transport-launching-11-new>

## Viðbrögð við umsögnum um 87. grein frumvarpsins

Í umsögnum virðist almennt ekki gerðar athugasemdir við þann grunn sem 87. grein hvílir á (þ.e. útfærslu samkvæmt leiðbeiningum *Verkfærakistunnar*).

Einnig virðist tekið undir þá lýsingu sem gefin var á fyrirkomulagi annars staðar á Norðurlöndum og í einni umsögn var það jafnvel gert með nákvæmari hætti en gert var í skýringum með frumvarpinu. Hins vegar verður að gera athugasemd við ýmsar ályktanir sem eru eða virðast vera dregnar, t.d. út frá því að sú löggjöf sem umsagnaraðilar hafi skoðað byggji einkum á hlutlægum tækni- og öryggiskröfum. Umfjöllunin virðist einkum taka mið af tæknilegu öryggi, en ekki því skipulagslega sem *Verkfærakistunni* og 87. greininni er einkum ætlað að taka á.

Ekki má horfa fram hjá öryggislöggjöf annarra Norðurlanda, hvernig henni er beitt og hver aðkoma öryggisstofnana viðkomandi ríkis er. Við slíkt mat verður að taka tillit til að slíkar upplýsingar eru að takmörkuðu leyti opinberar. Á Íslandi er hvorki sambærileg öryggislöggjöf við þá sem er annars staðar á Norðurlöndum, né heldur eru hér tæknilegar öryggisstofnanir eins og þar er að finna. Öryggiskröfur sem settar eru fram annars staðar á Norðurlöndum sem samspil fjarskiptalöggjafar og öryggislöggjafar þarf því nú að birta héraðs innan regluverks fjarskipta.

Texti 87. greinar (og frumvarpsins) í heild snýst um almennar öryggiskröfur til farneta, þeim er ekki beint gegn neinu einu ríki eða framleiðanda. Ekki er um að ræða bann við búnaði frá einstökum ríkjum eða svæðum. Þær öryggiskröfur sem greinin snýst um ganga framur þeim sem lýsa má með einfaldri hlítni við staðla og eftir atvikum úttektum byggðum á þeim (þ.e. tæknilegu öryggi). Slíkar skipulagslegar öryggiskröfur endurspeglast í öðrum greinum frumvarpsins.

- Hér eru til umfjöllunar kröfur sem annars vegar lúta að því almannaöryggissjónarmiði, þeirri grunnkröfu að miðtaugakerfi samfélagsins megi ekki verða of háð búnaði og þjónustu eins birgis (framleiðanda) og geta lamast í heild eða að hluta ef þjónusturof verður. Þetta getur átt rætur að rekja til gjaldþrots eða annarra þátta sem hafa ekkert með tæknilegt öryggi búnaðar að gera en er lykilatriði varðandi rekstraröryggi. Almenn sátt hefur vírst vera um þessa kröfu, einnig hjá þeim framleiðendum búnaðar sem eru ríkjandi á íslenskum markaði. Krafa um fjölbreytni búnaðar er einnig ein grunnkrafta *Verkfærakistunnar*.
- Hins vegar er um að ræða kröfur á grunni þjóðaröryggis og stafrænna varna samfélagsins, Hvaða kröfur um trausta birgja beri að gera til mismunandi hluta kerfis og þá með hliðsjón af hversu mikilvægir þeir eru fyrir öryggi samfélagsins. Hér dugir ekki heldur einföld hlítni við staðla varðandi einstaka hluta kerfis. Beita þarf heildstæðri öryggisnálgun á kerfið í heild og traust til birgja er lykilatriði.

**Alls staðar annars staðar á Norðurlöndum (eins og í öðrum ríkjum heims) er gert ráð fyrir einhvers konar aðkomu tæknilegra öryggisstofnana byggðri á öryggislöggjöf viðkomandi ríkis.** Það getur verið útfært með almennri öryggislöggjöf sem myndar grunn fyrir samráð fyrirtækja og öryggisstofnana, er að lokum leiðir til ákveðinnar niðurstöðu fyrirtækjanna (eins og í Noregi). Önnur leið er að öryggisstofnanir hafi beina formlega leið að t.d. útgáfu tíðniheimilda á grunni öryggislaga og geti þá jafnvel bannað einstaka framleiðendur (eins og gert hefur verið í Svíþjóð).

**Mikilvægt er að átta sig á að jafnvel þótt ýmsar ákvarðanir hafi birst og orðið að fjölmiðlaefni síðustu vikur og mánuði, þá byggir þetta á alþjóðlegri þróun undanfarinna tveggja ára eins og að framan hefur verið rakið.** Önnur Norðurlönd hafa verið samstiga í því að leggja stóru áherslu á öryggi og lágmarks sjálfræði í að tryggja miðtaugakerfi samfélags framtíðarinnar. Þótt lagalegt umhverfi sé mismunandi til að ná þessu markmiði, þá virðast öll skref hafa verið stigin með það í huga og engin stefnubreyting orðið.



## Atriði í 87. grein frumvarps sem fundið er að í umsögnum

Þeir aðilar sem sendu inn umsagnir er snerta 87. grein frumvarpsins eru Samkeppniseftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun, fjarskiptafyrirtæki og einn umboðsmaður framleiðanda búnaðar. Enginn fulltrúi væntanlegra notenda hinnar nýju umbrotakenndu 5G tækni sendi inn umsögn. Það má hugsanlega skýra að hluta með því að Ísland hefur verið í fararbroddi á heimsvísu í ljósleiðaravæðingu landsins og þeirri þörf sem fyrsta fasa 5G-væðingar er ætlað að mæta í öðrum löndum hefur þegar verið mætt með ljósleiðurum hér. Umbreyting iðnaðar og stýringa stjórnkerfis samfélagsins tekur lengri tíma, enda snýst sú umbreyting ekki einungis um fjarskiptahlutann.

### Meint útilokun einstakra framleiðenda frá íslenskum farnetskerfum

Í ýmsum umsögnum virðist gengið út frá því að ákvæði 87. greinar leiði til þess að ákveðinn framleiðandi verði útilokaður frá íslenskum farnetsmarkaði og virðist þá einkum horft til 3. mgr. Hvorki í greininni né greinargerð kemur þó fram að það standi til, enda er engu þar beint gegn ákveðnum framleiðanda, ríki né heimssvæði. Hins vegar getur mat á skipulagslegu öryggi samkvæmt 3. mgr. leitt til takmarkana á notkun búnaðar í tilteknum viðkvæmum hlutum fjarskiptakerfis. Slíkar takmarkanir byggja á auknum kröfum um traust til þessa búnaðar, framleiðanda búnaðar og þeirrar þjónustu sem hann veitir. Kröfur um traust vegna skipulagslegs öryggis er auðveldara að formfesta þegar um er að ræða ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við heldur en þegar slíkan grunn skortir. Rétt er að áréttta að slíkar kröfur hafa ekkert með tæknilegt öryggi að gera og athugasemd um að gengið sé fyrir fram út frá að búnaður frá slíkum löndum sé (tæknilega) öruggari er því ekki réttmæt. Hugsanlegar takmarkanir byggja ekki á því að eintakir framleiðendur, ríki eða heimssvæði séu sett á svartan lista. Mat á þörf skipulagslegs öryggis getur komið í formi trúnaðarupplýsinga til utanríkisráðuneytis, upplýsinga sem ekki eru veittar sé ekki unnt að tryggja trúnað þeirra. Á grunni þeirra getur utanríkisráðherra veitt umsögn um þessa þörf til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem tekur lokaákvörðun í málinu. Ákvörðun í þessu máli krefst því samstöðu þessara tveggja ráðherra og með 4. mgr. á að tryggja að utanríkisráðherra geti miðlað þeim trúnaðarupplýsingum, þar á meðal tæknilegum, sem ákvörðun þarf að byggjast á áfram til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, sem annars þyrfti að taka ákvörðun án þess að vera í aðstöðu til að kynna sér tæknilegar forsendur málsins. Almennt hafa ríki ákvæði í lögum til að tryggja trúnað um upplýsingar er varða öryggi ríkisins. Slík ákvæði er að finna í íslenskum upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Þar er þó jafnframt að finna ákvæði um að skjóta megi ágreiningi um trúnaðarflokkun til kærunefndar. Á þeim grunni er ekki unnt að tryggja erlendum ríkjum að trúnaður muni ríkja um viðkvæmar tæknilegar upplýsingar sem þau vilji deila með íslenskum stjórnvöldum<sup>14</sup>. Því er 4. mgr. nauðsynleg.

### Meint einokun sem afleiðing beitingar 87. greinar og skerðing samkeppnishvata

Athugasemdir voru gerðar um að 87. greinin gæti stuðlað að einokun eins framleiðanda á íslenskum fjarskiptamarkaði (einn aðili tók jafnframt fram að það væri ekkert athugasvert við að farnetskerfi á Íslandi væru meira eða minna háð búnaði frá öðrum framleiðanda). Rétt er að benda á að almenn þróun á 5G farnetsmarkaði virðist vera í átt til „Open RAN“ fjölbreytnistefunnar. Það er sú sýn sem íslensk stjórnvöld horfa til þótt þau ráði litlu um alþjóðlega þróun þessara mála. Stefnan felur í sér mikið uppbrot á framleiðslu 5G búnaðar og gefur mörgum framleiðendum vél- og hugbúnaðar kost á að vera með, hugsanlega einnig á Íslandi. Stefnan felur jafnframt í sér ákveðna ógn við stöðu þeirra þeggia framleiðenda sem eru nú ríkjandi á íslenskum farnetsmarkaði. Í 2. mgr. 87 gr. er gerð krafa um fjölbreytni búnaðar. Þetta er í fullu samræmi við framangreinda fjölbreytnistefnu og ein af

<sup>14</sup> Á Stjórnarfundum evrópsku netöryggisstofnunarinnar ENISA, 18. – 19. október var t.d. fjallað sérstaklega um þær lagalegur kröfur sem miðlun tæknilegra trúnaðarupplýsinga til og frá stofnuninni þarf að byggjast á, t.d. upplýsingar um dulritunarlykla og fleira.



grunnkröfum *Verkfærakistunnar*. Erlendis verður ekki séð að hún hafi vakið neikvæð viðbrögð (t.d. ekki hjá þeim framleiðendum sem eru ríkjandi héraðslendis). Í umsögnum var gerð athugasemd við 2. mgr. og ákvæði hennar þótti of takmarkandi. Í Verkfærakistunni og í löggjöf flestra ríkja er þessari kröfu þó beint að sérhverju fjarskiptafyrirtæki. Stjórnvöldum var vel ljóst að einstök fjarskiptafyrirtæki gætu átt erfitt með að byggja upp kerfi með búnaði frá fleirum en einum framleiðanda. Þess vegna er 87. greinin (með vísan til 78. greinar) útfærð þannig að fjölbreytnikrafan gildi um farnet á Íslandi í heild og að henni sé ekki beint gegn einstökum fyrirtækjum. Jafnframt að hún sé ekki afturvirk heldur taki til uppsetningar á nýjum búnaði. Krafa um fjölbreytni og væntanlega þróun markaðar á grunni fjölbreytnistefnunnar eru því hvorki áfangar til einokunar né skerðingar samkeppnishvata.

### Meintur skortur á gagnsæi og skýrum viðmiðum í kröfum 87. greinar

Í ýmsum umsögnum er minnst á að öryggiskröfur þurfi að vera skýrar og það þurfi að skilgreina með ítarlegum hætti hvaða öryggishagsmuni sé verið að vernda. Þetta eru skiljanleg sjónarmið, en hafa verður í huga að iðulega ríkir ákveðinn trúnaður um skipulagslegar öryggisráðstafanir (ólíkt þeim tæknilegu) sem ætlað er að vernda öryggi ríkis og samfélags gegn mannlegum ógnum. Sá grunnur sem byggt er á er þó skýr, það er fyrst og fremst *Verkfærakistan* svokallaða og hvernig önnur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu hafa beitt henni. Þar er fjallað ítarlega um áhættugreiningu sem þurfi að gera og síðan til hvaða aðgerða þurfi að grípa, bæði til að taka á tæknilegum ógnum og skipulagslegum.

Spurningar geta einnig skiljanlega vaknað varðandi hvernig skuli skilgreina *viðkvæma hluta kerfa*. Póst- og fjarskiptastofnun mun koma að þeirri skilgreiningu, en almennt er þá átt við einingar sem hafa ákveðið stjórnunarhlutverk í farnetskerfinu. Þar sem tæknin er nú í örri þróun og hugbúnaður víða að taka við af vélbúnaði í ýmsum kerfishlutum, þá liggur ekki fyrir nú sameiginleg skilgreining Evrópuríkja á hvaða hlutar teljist viðkvæmir. Bretar hafa gefið nokkuð nákvæma lýsingu<sup>15</sup> á nálgun sinni og um áramót er von á nýju bresku fjarskiptafrumvarpi. Boðað er að í því verði nákvæmar skilgreiningar á ýmsum þáttum er snúa að öryggi farnetskerfa og líklegt er að mörg önnur Evrópuríki taki mið með einhverjum hætti af þeim tæknilegu viðmiðum sem þar koma fram.

Rétt er að benda á að tilvísanir heimildir um kröfur hafa einnig verið aðgengilegar fyrirtækjum og birgjum þeirra og því nýtanlegar við þeirra eigin áhættu- og markaðsgreiningu.

### Meintur skortur á fagmennsku í öryggismati og aðkomu hagsmunaaðila að því

Ýmsar umsagnir vísa til þess beint eða óbeint að tryggja þurfi fagmennsku við gerð þeirra umsagna sem ákvörðun samkvæmt 3. mgr. er byggð á og að faglega þekkingu á öryggi farnetskerfa sé að finna hjá fjarskiptafyrirtækjunum og Póst- og fjarskiptastofnun. Þá er greinilega verið að vísa til *tæknilegs öryggis*, ekki þess *skipulagslega*. Það skipulagslega öryggi sem 3. mgr. greinarinnar byggir á er á ábyrgð hvors af þeim tveimur ráðherrum sem þar eru tilgreindir. Viðkomandi ráðherra getur eftir atvikum leitað ráðgjafar við sína umsögn eftir því sem ástæða er til og sama gildir um samgöngu- og sveitastjórnarráðherra sem tekur á móti umsögninni.

---

<sup>15</sup> Sjá: *NCSC advice on the use of equipment from high risk vendors in UK telecoms networks* (endurskoðað 14. júlí 2020) <https://www.ncsc.gov.uk/guidance/ncsc-advice-on-the-use-of-equipment-from-high-risk-vendors-in-uk-telecoms-networks>

Umhverfis- og samgöngunefnd  
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. október 2020  
Tilv.: 2010016

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál.**

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis þann 22. október 2020, þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál. Frumvarpið var áður lagt fram vorið 2020, og veitti Samkeppniseftirlitið umsögn um efni frumvarpsins í júní 2020. Samkeppniseftirlitið veitti einnig umsögn um drög að frumvarpinu í tengslum við kynningu þess í samráðsgátt Stjórnarráðsins.

Með umsögn þessari vill Samkeppniseftirlitið áréttta þau sjónarmið sem fram komu í umsögn eftirlitsins frá 11. júní 2020, en umsögnin er meðfylgjandi.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Haukur Guðmundsson



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 stjórnubúnaðar 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 fjarskiptainnvíða. Samkeppniseftirlitið fjallaði nýlega um þetta í sérstöku minnisblaði sem aðgengilegt er á heimasíðu eftirlitsins<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</sup> Minnisblað, dags. 18. febrúar 2020, Fyrirhugaðar viðræður Símans hf., Sýnar hf. og Nova hf.:

<https://www.samkeppni.is/media/frettatilkynningar/Minnisblad-vegna-vidraedna-um-fjarskiptainnvirti.pdf>



- Að metið sé hvort og hvaða áhrif fyrirhugaðar aðgerðir hafi á samkeppni, þ.á m. samkeppnisaðstæður keppnauta, 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 áréttu 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.<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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

Kópavogi, 9. nóvember 2020

Alþingi  
Nefndarsvið  
Reykjavík

## Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til fjarskipta laga, 209 mál.

Þann 5. október 2019 veitti Samorka umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir til hagkvæmra uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, þingskjal 122 – 122. mál. Var umsögn Samorku á jákvæðum nótum sér í lagi þar sem tekið hafði verið tillit til margra ábendinga sem gerðar höfðu verið við frumvarpið á fyrri stigum málsins, þ.e. í Samráðsgátt stjórnvalda.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar er vísað til ofangreinds frumvarps sem varð að lögum nr. 125/2019. Nánar tiltekið segir svo í greinargerð með frumvarpinu (skáletrun og undirstrikun okkar);

"Með samþykkt laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, nr. 125/2019, hefur verið greitt fyrir aðgangi að ýmiss konar grunnvirkjum veitufyrirtækja, þ.m.t. fjarskiptafyrirtækja, í þeim tilgangi að auðvelda uppbyggingu háhraðaneta. Með frumvarpi þessu eru lögð til frekari nýmæli er tengjast aðgangsræðum fyrir háhraðanet. Í fyrsta lagi er hægt að kveða á um samnýtingu aðstöðu í ákveðnum tilvikum þegar fjarskiptafyrirtæki hefur nýtt sér rétt til að fá aðganga að eigan þriðja aðila og eru heimildir í þeim efnum nokkuð auknar. Þá er Póst- og fjarskiptastofnun heimilað að leggja kvaðir á eigendur innanhússlagna án tillits til markaðsstyrks þeirra um að veita aðgang að þeim við fyrsta samantektarpunkt utan byggingar eða jafnvel lengra í átt að miðlægum kerfum í sérstökum tilvikum. Heimilt verður að kveða á um samnýtingu óvirkra hluta farnets og svæðisbundið reiki án tillits til markaðsstyrks ef nauðsynlegt er til að tryggja svæðisbundinn aðgang en þetta ákvæði getur verið mjög gagnlegt við umfangsmikla útbreiðslu háhraðafarneta. Opinberum aðilum verður gert skylt að veita aðganga að efnislegum grunnvirkjum á borð við ljósastaura sem henta til að hýsa þráðlausu senda en slíkt getur verið nauðsyn þegar útbreiðsla 5G eykst. Lög nr. 125/2019 ná aðeins til grunnvirkja sem eru hluti af einhvers konar neti og er því nauðsynlegt að útvíkka aðgangsskyldur opinberra aðila með þessum hætti."

Hér er ekki með öllu ljóst til hvers er vísað þegar rætt er um auknar heimildir til aðgangs að eignum og framkvæmdum þriðju aðila, t.d. orku- og veitugeirans. Þó kunna að felast vísbendingar þegar rætt er um grunnvirki og m.a. vísað til ljósastaura í því samhengi. Þegar svo íþyngjandi ákvaðir eru lagðar á þriðju aðila hlýtur það að vera lágmarkskrafa að slíkt komi skýrt fram í lagatextanum sjálfum en ekki þurfi að leita skýringa í greinargerð með lagafrumvarpinu og reyna draga ályktanir af henni.

Þegar ofangreind lög nr. 15/2019 eru lesin saman með þeim víðtæku ákvæðum sem koma fram í frumvarpi þessu má spyrja með hvaða hætti horfa á til hagsmuna og eignaréttar þriðju aðila og þá sérstaklega öryggissjónarmiða í rekstri þeirra, en einnig kostnaðar sem þau kunna að verða fyrir af þessum sökum.

Eðlilegt er að **fjallað sé um þetta í lögnum** og skilgreind ferli sem kveða á um málsmeðferð og þá eftir atvikum hvernig þessum takmörkuðu gæðum sem felast í aðgengi að eignum þriðju aðila eigi að úthluta og eftir atvikum mögulegum greiðslum fyrir þau afnot o.fl. Þá væri eðlilegast að fyrst sé látið reyna á samninga milli aðila áður en víðtækar skyldur samkvæmt lögnum eru virkjaðar.

Sýnu mikilvægari verða ofangreind sjónarmið þegar horft er til þess að í 102. gr. er fjallað um álagningu stjórnvaldssekta ef brotið er gegn ákvæðum laganna og þar á meðal um aðgang sbr. lið c.

Samorka leggur áherslu á að frumvarpið verði rýnt sérstaklega með þetta í huga og nauðsynlegar breytingar gerða á því.

Beðist er velvirðingar á því að umsögnin berst örlítið eftir frest nefndarinnar.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfyrirtækja sinna.

**Virðingarfyllst,**

**f.h Samorku**

*Baldur Dýrfjörð lögfræðingur*



Alþingi  
Nefndasvið  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
101 Reykjavík

[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

Reykjavík, 5. nóvember 2020

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. 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.

Samtökin skiluðu þann 5. júní sl. umsögn um frumvarpið til nefndarsviðs Alþingis, 775. mál á 105 þingi en frumvarpið er nú endurflutt. Ekki hefur verið tekið tillit til athugasemda samtakanna. Eru athugasemdir samtakanna því ítrekaðar. Þá hefur krafa samtakanna frá því að málið var hjá ráðuneytinu um að fram færi mat á áhrifum frumvarpsins á fyrirtæki - bæði fjarskiptafyrirtæki og þau sem flokkast sem neytendur eða notendur ekki farið fram.

### I. Innleiðing Evrópugerðar

Samtökin benda á að í sumum ákvæðum eru lagðar frekari kvaðir á fjarskiptafyrirtæki en í Evrópugerðinni sjálfri. Nauðsynlegt er að gerð verði grein fyrir því í frumvarpinu og greinargerð, bæði hvar vikið er frá gerðinni sjálfri 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.

### II. Skýrleiki laga

Varðandi friðhelgi einkalífs telja samtökin tilefni til þess að tiltekið sé í lögunum, eða a.m.k. í athugasemdum með frumvarpinu um XIII. kafla þess, að fjarskiptalög teljist sérlæg gagnvart lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (hér eftir „persónuverndarlög“). Ekki dugar að tilgreina framangreint í tengslum við eina afmarkaða málsgrein 94. gr. í athugasemdum með frumvarpinu. Frumvarpið býður upp á að gagnályktað verði á þann veg að það eigi ekki að líta á önnur ákvæði laganna sem sérákvæði um ákveðnar vinnslur sem fjallað er um í XIII. kafla. Sé ekki vikið að sérstöðu þessa regluverks í texta þess er hætta á að stjórnvöld túlki regluverkið með röngum hætti, sbr. t.d. úrskurð Persónuverndar í máli hennar nr. 2018/1640 og álitserðar Póst og fjarskiptastofnunar frá 17. ágúst 2020 um þann úrskurð, sem gæti þá jafnvel leitt til þess að aðilar hljóti stjórnvaldssekt frá tveimur eftirlitsaðilum vegna sama brotsins, en á grundvelli sektarheimilda í tveimur aðskildum lagabálkum. Slíkt stenst ekki kröfur um skýrleika refsheimilda

### III. Vefkökur

Samtökin telja að endurskoða þurfi ákvæði 2. mgr. 88. gr. Svo virðist sem tilskipun 2009/136/EB, sem breytir m.a. ákvæði 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 2002/58/EB, muni ekki vera 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. másl. 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.

Samtökin telja skýringu á „upplýstu samþykki” í athugasemdum við 1. másl. 2. mgr. 88. gr. villandi þar sem segir „*Með upplýstu samþykki er átt við að upplýsingaskylda samkvæmt persónuverndarlögum sé uppfyllt gagnvart notanda áður en samþykkis er aflað*“. Að mati samtakanna 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.

Þá telja samtökin að tilvísun 2. másl. 2. mgr. 88. gr. í „lögmætan tilgang“ standist ekki, þar sem vinnsla getur 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 viðtækari vinnsla falli undir ákvæðið þar sem margs konar vinnsla getur farið fram í „lögmætum tilgangi“.

#### **IV. Símaskrárupplýsingar**

Samtökin telja óeðlilegt að skuldbinda fjarskiptafyrirtæki til að semja sérstaklega við upplýsingaþjónustuveitur um aðgang að svokallaðri númera- og vistfangaskrá. Samtökin teldu að eðlilegra væri að Þjóðskrá, sem þegar heldur utan um bannskrá, héldi utan um að safna saman skráum frá fjarskiptafyrirtækjum og miðlaði áfram til upplýsingaþjónustuveitna. Í því væri fólgið hagræði fyrir upplýsingaþjónustuveitur þar sem þau þyrftu ekki að ganga til samninga við hvert fjarskiptafyrirtæki og löggjafinn væri ekki að skuldbinda einkafyrirtæki á markaði að eiga í viðskipti við önnur einkafyrirtæki á markaði.

#### **V. Óumbeðin fjarskipti**

Samtökin telja tilgang 4. mgr. 94. gr. frumvarpsins um að heimilt sé að nota almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu óskýran. Í athugasemdum kemur fram að ákvæðið veiti ekki heimild til að senda tölvupóst í markaðslegum tilgangi á tölvupóstföng sem fyrirtæki eða stofnun úthlutar einstaka starfsmönnum sínum. Framangreindar athugasemdir virðast gefa til kynna að það sé óheimilt að senda slík skilaboð með tölvupósti á ákveðna starfsmenn, nema væntanlega á grundvelli samþykkis viðkomandi viðtakanda. Samtökin telja að þar kveðið við ákveðinn ómöguleika þar sem sá viðtakandi gæti aldrei veitt upplýst samþykki fyrir sérstakri notkun á sínu vinnunetfangi, enda hefur viðkomandi hvorki burði né heimild til þess þar sem vinnunetfang viðkomandi er eign vinnuveitandans.

#### **VI. Stjórnvaldssektir**

Í frumvarpinu er í 102. gr. lagt til að brot gegn öllum ákvæðum frumvarpsins sem tengjast skyldum og kvöðum fyrirtækja varði 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 sakimar 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 inngripum 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 2006<sup>1</sup> 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.“*

Og síðar:

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





*„Að mati nefndarinnar ætti almennt að vera hægt að halda uppi viðhlitandi 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 rannsóknar 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 eftirlitsaðilinn, Póst- og fjarskiptastofnun, sem mótar og leggur kvaðir á fyrirtækin. Það er því sami aðilinn 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 að þessum ákvæðum verði breytt áður en frumvarpið verður samþykkt.

## **VII. 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 ákveðið 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 stjórnslustigi 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 lögum og að 2. mál. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 falli brott.

Í greinargerð með frumvarpinu er sagt að ákvæðið í núverandi mynd þygi 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.

### VIII. 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 endurúthlutadar 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 formi 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.

### IX. 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 ferðamálum. 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 tölverður ávinningur, þar á meðal fjárhagslegur og faglegur, fólgin  
í sameiningu þeirra.

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

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Halldór Benjamín Þorbergsson'.

Halldór Benjamín Þorbergsson,  
frankvæmdastjóri SA

A handwritten signature in blue ink, reading 'Sigurður Hannesson'.

Sigurður Hannesson,  
frankvæmdastjóri SI

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Kirkjustræti, 101 Reykjavík

(sent með tölvupósti)

## **Efni: Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um fjarskipti, 209. mál**

### **I. Inngangur**

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis, móttækið þann 22. október sl., þar sem félaginu var sent til umsagnar frumvarp til laga um fjarskipti, 209. þingmál. Umsagnarfrestur var veittur til og með 5. nóvember 2020.

Síminn þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að veita umsögn vegna frumvarpsins, enda ljóst að um gífurlega hagsmuni er að ræða hér fyrir fjarskiptafyrirtæki og neytendur.

Um er að ræða sama frumvarp og lagt var fyrir Alþingi veturinn 2019/2020 og vísast til athugasemda félagsins dags. 5. júní 2020. Í erindi þessu telur Síminn nauðsynlegt að nefna nokkur atriði til viðbótar.

### **II. Athugasemdir við 38. gr. frumvarpsins**

Það er nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á 38. gr. frumvarpsins til þess að um lögmæta innleiðingu sé að ræða og snúa athugasemdir Símans að 3. og 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins.

#### **2.1 Athugasemdir við 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins**

Orðalag 3. mgr. 38. gr. er svohljóðandi:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur að fenginni réttmætri beiðni, eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki eða aðra eigendur aðstöðu um að veita aðgang að leiðslum og köplum og tilheyrandi aðstöðu í byggingum eða að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti ef sá punktur er staðsettur utan byggingar. Skilyrði fyrir því að leggja á slíkar kvaðir er að tvöföldun slíkra nethluta sé efnahagslega óhagstæð eða ómöguleg í framkvæmd. Kvaðir geta falið í sér skyldu til aðgangs, gagnsæis, jafnræðisskyldu og skiptingar kostnaðar.“

Síminn leggur til að textinn „eða eftir atvikum að eigin frumkvæði, í sérstökum tilfellum“ verði felldur á brott þar sem hann er ekki í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

Ákvæðið sem hér er verið að innleiða er 1. hluti 3. mgr. 61. gr. EECC tilskipunarinnar og er eftirfarandi:

„3. In particular, and without prejudice to paragraphs 1 and 2, national regulatory authorities may impose obligations, upon reasonable request, to grant access to wiring and cables and associated facilities inside buildings or up to the first concentration or distribution point as determined by the national regulatory authority, where that point is located outside the building. Where it is justified on the grounds that replication of such network elements would

be economically inefficient or physically impracticable, such obligations may be imposed on providers of electronic communications networks or on the owners of such wiring and cables and associated facilities, where those owners are not providers of electronic communications networks. The access conditions imposed may include specific rules on access to such network elements and to associated facilities and associated services, on transparency and non-discrimination and on apportioning the costs of access, which, where appropriate, are adjusted to take into account risk factors."

Ljóst er að innleiðingin sem felst í frumvarpinu er ekki í samræmi við texta EECC tilskipunarinnar.

Í íslenska frumvarpinu er tekið fram að PFS geti lagt kvaðir á fyrirtæki að eigin frumkvæði. Skilyrðið skv. EECC tilskipuninni er að um sé að ræða réttmæta beiðni en ekki að stjórnvald geti lagt á slíkar kvaðir að eigin frumkvæði. Það er þannig engin heimild í EECC tilskipuninni fyrir stjórnvöld að leggja á kvöð á fyrirtæki sem er ekki í markaðsráðandi stöðu, nema um sé að ræða réttmæta beiðni frá öðru fjarskiptafyrirtæki. Samkvæmt EECC tilskipuninni er forsenda fyrir álagningu kvaða að réttmæt beiðni liggja fyrir.

Síminn telur þýðingarlaust að veita stjórnvaldi heimild til þess að leggja á kvaðir að eigin frumkvæði, án þess að liggja fyrir beiðni, þar sem slíkar kvaðir eru kostnaðarsamar og innleiðing þeirra er dýr. Ef það er enginn aðili sem óskar eftir aðgangi þá er um þýðingarlausu aðgerð. Þess vegna verður skilyrðið að vera bundið við réttmæta beiðni. Ef það er ekki eftirspurn eftir tilteknum aðgangi er vandséð hvers vegna stjórnvöld eiga að grípa inni í. Ef um samkeppnisleg vandamál er að ræða þá koma þau fram í ferlum sem lúta að markaðsgreiningum.

Ennfremur segir í íslenska textanum að aðeins sé heimilt að leggja kvöð *í sérstökum tilfellum*. Þetta orðalag er ekki í textanum heldur er nákvæmlega tilgreint í hvaða tilfellum heimilt sé að leggja umrædda kvöð á. Þar eru ákveðin skilyrði sem eru lögð til grundvallar en textinn „í sérstökum tilfellum“ kemur ekki fram í textanum í EECC tilskipuninni. Þess vegna þarf textinn „í sérstökum tilfellum“ að vera fjarlægður og áherslan á þau tilteknu skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo heimilt sé að leggja kvöðina á.

Þá bendir Síminn á að fyrsti samantektarpunktur er almennt götuskápur og þar af leiðandi felur ákvæðið í sér heimild til þess að leggja kvöð á fjarskiptafyrirtæki um aðgang að svörtum ljósleiðara.

Einnig bendir Síminn á að laga þurfi orðalag í niðurlagi ákvæðis og orðið „jafnræðisskylda“ verði breytt í „janfræðis“ þar sem orðið skylda kemur þegar fram í setningunni. Þá vantar tilvísun til þess að tekið sé tillit til áhættu.

Tillaga Símans:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur, að fenginni réttmætri beiðni, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki eða aðra eigendur aðstöðu um að veita aðgang að leiðslum og köplum og tilheyrandi aðstöðu í byggingum eða að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti ef sá punktur er staðsettur utan byggingar. Skilyrði fyrir því að leggja á slíkar kvaðir er að tvöföldun slíkra nethluta sé efnahagslega óhagstæð eða ómöguleg í framkvæmd. Kvaðir geta falið í sér skyldu til aðgangs, gagnsæis, **jafnræðis og eðlilegs kostnaðar, að teknu tilliti til viðeigandi áhættu.**“

## 2.2. Athugasemdir við 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins

Síminn vill einnig benda á að í 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins er röng tilvísun til 3. mgr. 38. gr. sem ætti að vera til 4. mgr. 38. gr. Umrædd 38. gr. frumvarpsins felur í sér innleiðingu

á 3. mgr. 61. gr. EECC, en 3. málsgreinin inniheldur fimm undirmálsgreinar (subparagraph).

Fyrsta undirmálsgreinin (first subparagraph) er samsvarandi 3. mgr. 38. gr. en 4. mgr. 38. gr. er samsvarandi annarri undirmálsgrein (second subparagraph). Í annarri undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC kemur fram heimild til þess að leggja á víðtækari kvaðir að fyrsta samantektar- eða dreifipunkti, þ.e. kvaðir sem ná lengra en mælt er fyrir um í fyrstu undirmálsgrein.

Í þriðju undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC kemur síðan hvenær óheimilt sé að leggja á kvaðir um aðgang á grundvelli annarrar undirmálsgreinar 3. mgr. 61. gr. t.d. ef um er að ræða fyrirtæki sem starfar aðeins á heildsölumarkaði og það býður fram aðgang á jafnræðisgrundvelli: „National regulatory authorities shall not impose obligations in accordance with the second subparagraph on providers of electronic communications networks where they determine that...“.

Í umræddri grein er hins vegar ekki vísað til „first subparagraph“ og þar af leiðandi eiga undantekningar skv. þriðju undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. ekki við um aðgang sem fellur undir fyrstu undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. EECC tilskipunarinnar.

Í íslenska frumvarpinu hefur þessu verið víxlað, þ.e. 5. mgr. 38. gr. frumvarpsins vísar til þess að ekki skuli leggja á kvaðir á grundvelli 3. mgr. en tilvísunin ætti að vera til 4. mgr. og þar af leiðandi orðast svohljóðandi: „Kvaðir skv. 4. mgr. skal ekki leggja á...“ og „Kvöðum skv. 4. mgr. skal ekki beitt ef þær geta hamlað útbreiðslu nýrra neta.“

Er þetta einnig skýrt þegar litið er til inngangs tilskipunarinnar en þar er fjallað um aðgangskvöðina sem er í annarri undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr., sbr. 155 tl. aðfararorða en þar segir:

„In such cases, in order to comply with the principle of proportionality, it can be appropriate for national regulatory authorities to exempt certain categories of owners or undertakings, or both, from obligations going beyond the first concentration or distribution point, which should be determined by national regulatory authorities, on the grounds that an access obligation not based on an undertaking’s designation as having significant market power would risk compromising their business case for recently deployed network elements, in particular by small local projects. Wholesale-only undertakings should not be subject to such access obligations if they offer an effective alternative access on a commercial basis to a very high capacity network, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions, including as regards price. It should be possible to extend that exemption to other providers on the same terms. The exemption may not be appropriate for providers that are in receipt of public funding.“

Síminn áréttar að fyrsta undirmálsgrein 3. mgr. 61. gr. nær til þess að leggja á kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara óháð markaðsstyrk og óháð undangenginni markaðsgreiningu. Fullyrðingar um að það sé ekkert í EECC tilskipuninni sem heimilar að lögð sé kvöð á fyrirtæki um aðgang að svörtum ljósleiðara, án þess að markaðsgreining fari fram, er þar af leiðandi röng.

Þvert á móti er bein heimild fyrir slíkum kvöðum og umrædd heimild hefur verið í evrópsku regluverki síðan 2009 þótt hún hafi ekki verið innleidd hér á landi, sbr. 3. mgr. 12. rammatilskipunar eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2009/140. Með innleiðingu á EECC tilskipuninni þá er heimildin útvíkkuð þannig að hún nái til aukins aðgangs. Tilgangurinn er einmitt að tryggja samkeppni þar sem kostnaður við að leggja ljósleiðara að heimili getur verið efnahagslega óhagstæður, sérstaklega þegar það er fyrirbyggjandi



ljósleiðarakerfi að heimili. Þannig geta fjarskiptafyrirtæki byggt upp eigin fjarskiptakerfi en leigt aðgang að svörtum ljósleiðara.

Síminn mælist þannig til þess að 5. mgr. 38. gr. verði orðuð svohljóðandi:

„Kvaðir skv. 4. mgr. skal ekki leggja á fyrirtæki sem uppfylla skilyrði 59. gr. og bjóða fram aðra raunhæfa leið til að ná til endanotenda með því að veita fyrirtækjum aðgang að afkastamiklu háhraðaneti með réttmætum og sanngjörnum skilmálum og skilyrðum sem eru án mismununar, nema ef viðkomandi net er fjármagnað með opinberu fé. Póst- og fjarskiptastofnun getur undanþegið önnur fyrirtæki, **frá kvöðum á grundvelli 4. mgr.**, sem bjóða aðgang að afkastamiklu háhraðaneti með réttmætum og sanngjörnum skilmálum og skilyrðum sem eru án mismununar. Kvöðum skv. 4. mgr. skal ekki beitt ef þær geta hamlað útbreiðslu nýrra neta.“

Feitletraður texti eru breytingar Símans og óhákvæmilegar til þess að innleiðing verði í samræmi við tilskipunina.

### III. Friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd, aðstoð við rannsókn sakamála o.fl.

Áður en vikið er að einstökum ákvæðum í XIII. kafla frumvarpsins telur Síminn brýnt að tiltekið sé í lögnum, eða a.m.k. í athugasemdum með frumvarpinu um XIII. kafla þess, að fjarskiptalög teljist *sérlög* gagnvart lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (hér eftir „persónuverndarlög“). Það dugar ekki að tilgreina framangreint í tengslum við eina afmarkaða málsgrein 94. gr. í athugasemdum með frumvarpinu. Fremur gæti þ.a.l. verið gagnályktað á þann veg að það eigi ekki að líta á önnur ákvæði laganna sem sérákvæði um ákveðnar vinnslur sem fjallað er um í XIII. kafla.

Í þessu samhengi er sérstaklega vakin athygli á nýlegri álitserð Póst- og fjarskiptastofnunar frá 17. ágúst 2020<sup>1</sup>, þar sem stofnunin finnur sérstaklega að því að Persónuvernd hafi ekki í tilteknum úrskurði litið á ákvæði fjarskiptalaga sem sérákvæði gagnvart öðru almennu ákvæði persónuverndarlaga. Þá hefur PFS einnig margítrekað túlkað fjarskiptalög sem sérlög gagnvart persónuverndarlögum í öðrum málum, a.m.k. í þeim tilvikum sem um ræðir þau ákvæði fjarskiptalaga sem varða meðferð persónuupplýsinga.

Þá er jafnframt ljóst að umræddur XIII. kafli fjarskiptalaga byggir á tilskipun nr. 2002/58/EB en tilskipunin tilgreinir sérstaklega að hún hafi að geyma sértækar reglur fyrir fjarskiptasviðið og eru ákvæði hennar viðbót og ítarlegri í tengslum við ákvæði forvera reglugerðar ESB 2016/679 („GDPR“), sbr. 2. mgr. 1. gr. og 4. lið inngangsorða tilskipunar nr. 2002/58/EB.

Sé ekki vikið að sérstöðu þessa regluverks í texta þess er hætta á að stjórnvöld túlki regluverkið með röngum hætti, sbr. t.d. úrskurð Persónuverndar í máli nr. 2018/1640 og áðurnefnda álitserð PFS um þann úrskurð. Mikilvægt er að skýr mörk séu á milli valdssviðs stjórnvalda og til þess að ekki sé verið að reka tvö mál fyrir mismunandi stjórnvöldum

#### a. 88. gr. – Leynd fjarskipta

Síminn gerir verulegar athugasemdir við orðalag 2. mgr. 88. gr. frumvarpsins, sem fjallar um heimildir fyrir notkun á vefkökum (e. *cookies*). Notkun á vefkökum skal að meginstefnu til byggja á upplýstu samþykki viðkomandi, líkt og ákvæðið greinir, en í framhaldinu er

<sup>1</sup> Álitserð PFS vegna úrskurðar Persónuverndar í máli nr. 2018/1640: <https://www.pfs.is/library/Skrar/PFS-skrar/%c3%81litsger%c3%b0%20fyrir%20S%c3%admann%20um%202.%20mgr.%2046.%20gr.%20fjarskiptalaga%20-%20til%20c3%batg%c3%a1fu.pdf>

ranglega tilgreint að slík notkun kunni líka að vera heimil í „lögmætum tilgangi“. Líkt og Síminn hefur fjallað ítarlega um í umsögnum sínum til ráðuneytisins við gerð þessa frumvarps og telur vert að ítreka nú, gefur umrætt orðalag bæði ranglega til kynna að notkun vefkaka sem byggja á upplýstu samþykki sé *ekki* gerð í „lögmætum tilgangi“ auk þess sem tilgreindar eru sérstaklega tvær afmarkaðar heimildir í athugasemdum með frumvarpinu um 2. mgr. 88. gr. sem eru taldar falla undir „lögmætan tilgang“. Óbreytt ákvæði er bæði afar óljóst og ógagnsætt fyrir alla þá aðila sem ber að tryggja lögmæta notkun á vefkökum. Í stað þess að notast við óljóst og opið orðalag í lagaákvæði um „lögmætan tilgang“ og tilgreina sérstaklega tvær afdráttarlausar, þröngar heimildir sem falla þar undir í athugasemdum með frumvarpinu, verður að tilgreina frekar með afdráttarlausum hætti heimildirnar í lagaákvæðinu sjálfu.

Í þessu samhengi mætti líta á fordæmi sambærilegs ákvæðis úr norsku fjarskiptalöggjöfinni (n. *lov om elektronisk kommunikasjon „ekomloven“*), en því var bætt við löggjöfina árið 2013. Þar hljóðar ákvæðið sem svo (áherslubreyting Símans feitletruð):

*§ 2-7 b. Bruk av informasjonskapsler/cookies*

Lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, er ikke tillatt uten at brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen, hvem som behandler opplysningene, og har samtykket til dette. **Første punktum er ikke til hinder for teknisk lagring av eller adgang til opplysninger:**

- 1. utelukkende for det formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett**
- 2. som er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige forespørsel.**

Sú framsetning sem notuð er í Noregi er mun skýrari og betur til þess fallin að stuðla að eftirfylgni við ákvæðið, enda ljóst að nær allir aðilar sem halda úti vefsíðum, vefverslunum eða vefgáttum hvers konar verða að tryggja eftirfylgni við umrætt ákvæði fjarskiptalaga. Sambærilegt ákvæði í íslenskum fjarskiptalögum verður að standast sömu gæðakröfur, þ.e. að lagaákvæðið sjálft tilgreini með skýrum hætti undantekningarheimildirnar frá hinni almennu meginreglu um notkun upplýsts samþykkis. Loks er slík framsetning einnig í samræmi við sambærilegt ákvæði í bæði tilskipun 2002/58/EB og tilskipun 2009/136/EB. Í athugasemdum með frumvarpinu ættu frekar að vera nefnd dæmi til frekari skýringar á þeim reglum sem settar eru fram í lagaákvæðinu, t.d. að þær vefkökur sem gætu fallið undir undantekninguna gætu átt við í tengslum við gerð notendaprófs á samfélagsmiðli eða í vefverslun.

Leggur Síminn til að ákvæði 2. mgr. 88. gr. verði breytt á eftirfarandi hátt:

*Notkun njósnahugbúnaðar, vefhlerunarbúnaðar eða annars slíks búnaðar sem safnar og/eða geymir upplýsingar í endabúnaði notenda, veitir aðgang að upplýsingum sem geymdar eru í endabúnaði eða fylgist með athöfnum þeirra er óheimil nema að fengnu upplýstu samþykki viðkomandi. Þrátt fyrir þetta er notkun slíks búnaðar heimil með vitneskju notanda til að fá aðgang að upplýsingum og/eða til tæknilegrar geymslu:*

- a) eingöngu í þeim tilgangi að senda samskipti yfir fjarskiptanet*
- b) sem er nauðsynleg til að veita þjónustu í upplýsingasamfélaginu að beiðni notanda*
  - b. 92. gr. – Rannsókn sakamála*
  - c. Áréttuð eru sjónarmið í tengslum við heimildir lögreglu til upplýsinga, sbr. athugasemdir ofar um 89. gr. Þar sem sama orðalag er notað hér í 2. mgr. 92. gr. um „ákveði[ð] símanúmer“ mætti velta því upp hvort eðlilegt sé að hafa þann möguleika inni um að geta veitt lögreglu líka upplýsingar um*

*hvaða símanúmer tiltekinn einstaklingur eða viðskiptavinur var með, og jafnvel líka hvaða IP-tölu. 93. gr. – Símaskrárupplýsingar*

Síminn áréttar sjónarmið í fyrri umsögnum varðandi þörf á að kveða á um skyldu fjarskiptafélaga til að halda úti sérstakri „númera- og vistfangaskrá“ og nánari skilyrði slíkrar skráningar ætti að vera *í lögum*, en ekki bara í athugasemdum með frumvarpinu um ákvæði 93. gr. eins og hér um ræðir.

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að fyrirkomulag í tengslum við skráningu upplýsinga í númera- og vistfangaskrá taki nokkrum breytingum, í takt við tilskipun 2018/1972/EB. Síminn vekur þó athygli á að hvergi í áðurnefndri tilskipun er fjarskiptafélagi falið sérstaklega að vera sá aðili sem *miðlar* umræddum upplýsingum beint til upplýsingaþjónustuveitu. Fremur virðist orðalagið gefa til kynna að fjarskiptafélag skuli tryggja aðgengileika að slíkum upplýsingum, sbr. orðalagið í 112. gr. tilskipunarinnar um að fjarskiptafélag sem úthlutar símanúmeri skuli „[...]meet all reasonable requests to make available, for the purposes of the provision of publicly available directory enquiry services and directories, the relevant information in an agreed format, on terms which are fair, objective, cost oriented and non-discriminatory“.

Síminn tekur undir þau sjónarmið í áðurnefndri tilskipun 2018/1972/EB og athugasemdum með frumvarpinu um ákvæði 93. gr. um að mikilvægt sé að forsendur séu til staðar fyrir virkri samkeppni hjá aðilum á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur og útgefendur símaskráa, ekki síst hér á landi þar sem samkeppnin er hörð.

Hins vegar telur Síminn það afar úrelt hugsun að skuldbinda eigi fjarskiptafélögin sérstaklega til að semja sérstaklega við einkaaðila á áðurnefndum markaði um *miðlun* þessara gagna beint til upplýsingaþjónustuveita. Fremur ættu upplýsingaþjónustuveitur að geta nálgast umræddar upplýsingar miðlægt, t.d. hjá Þjóðskrá Íslands, svipað og á við um kaup aðila um aðgang að þjóðskrá.

Þar er þá einnig hægt að heimfæra svipuð sjónarmið til númera- og vistfangaskrárinnar og almennt tíðkast í tengslum við bannskrá þjóðskrár. Gætu því fjarskiptafélögin haldið úti slíkri númera- og vistfangaskrá (þar til breytingar verða á regluverki í tengslum við friðhelgi einkalífs í fjarskiptum, sbr. umfjöllun neðar), upplýsa notendur um tilvist hennar og tilgang, en miðla sinni skrá frekar til Þjóðskrár sem væri þá með undir höndum *eina heildstæða skrá* með upplýsingum *frá öllum fjarskiptafélögum*.

Upplýsingaþjónustuveitur gætu þá samið sérstaklega við Þjóðskrá um aðgang að slíkri (heildar) númera- og vistfangaskrá – án þess að þurfa nálgast hvert fjarskiptafélag. Þá ættu einstaklingar að geta breytt skráningu sinni í símaskrá ýmist beint hjá upplýsingaþjónustuveitunni sem birtir símaskrána eða til Þjóðskrár Íslands sem heldur miðlægt utan um skrána og stýrir því hvaða upplýsingaþjónustuveitur hafa aðgang að henni. Hlutverk fjarskiptafélags væri fyrst og fremst að tryggja andmælarétt einstaklinganna, um skráningu númera í símaskrá, við úthlutun símanúmers. Slíkt myndi einnig samrýmast því sem stefnt er að í Evrópu, en skv. nýjustu drögum ESB að nýrri reglugerð um friðhelgi einkalífs í fjarskiptum (s.k. „ePrivacy Regulation“) virðist gert ráð fyrir að *upplýsingaþjónustuveitan* afli *upplýsts samþykkis* frá viðkomandi einstaklingi fyrir birtingu upplýsinga um viðkomandi í símaskrá<sup>2</sup>.

Jafnframt ber að geta þess að í uppfærðum drögum þeirrar reglugerðar, nú síðast í febrúar 2020<sup>3</sup>, hafa breytingar *ekki* verið gerðar breytingar á umræddu ákvæði um upplýsingaþjónustuveitur. Framangreind tillaga um breytt fyrirkomulag varðandi miðlun upplýsinga, fyrir tilstuðlan Þjóðskrár, samrýmist mun betur sjónarmiðum um

<sup>2</sup> Sbr. 15. gr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0010&from=EN>.

<sup>3</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5979-2020-INIT/en/pdf>

sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga, og blandar ekki fjarskiptafélögum í þessa vinnslu að óþörfu.

Einstaklingar eiga að geta ráðið því sjálfir hvort, og þá hjá hvaða, upplýsingaþjónustuveitu þeir séu skráðir og jafnvel hvaða upplýsingar þeir kjósi að leyfa upplýsingaþjónustuveitunni að birta í opinberri símaskrá, líkt og áður nefnd drög reglugerðar ESB um friðhelgi einkalífs í fjarskiptum gerir ráð fyrir. Að öðru leyti eru fyrri sjónarmið Símans í umsögnum félagsins frá því í febrúar og júní 2020 áréttuð, einkum í tengslum við innheimtu viðskiptaskrafa fyrir upplýsingaveitur, sbr. einnig umfjöllun um ákvæði XI. kafla frumvarpsins.

#### *d. 94. gr. – Óumbeðin fjarskipti*

Ákvæði 1. mgr. 94. gr. tilgreinir sérstaklega tiltekna aðferðir til að koma á framfæri skilaboðum fyrir beina markaðssetningu, þ.m.t. „hvers konar [rafræn] [skilaboð]“. Ítarlega er fjallað um framangreinda viðbót í upptalninguna í athugasemdum með frumvarpinu, en Síminn telur engu að síður afar óljóst hvað sé átt við með þessu, sérstaklega þar sem engin dæmi eru tilgreind í athugasemdunum. Ákvæðið mætti því vera mun skýrara með því að hafa skýrari upptalningu á samskiptaaðferðunum í lagaákvæðinu sjálfu.

Þá gerir Síminn alvarlegar athugasemdir við hið nýja ákvæði 4. mgr. 94. gr. sem kveður á að heimilt sé að nota „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana, séu þau fyrir hendi, fyrir beina markaðssetningu á vörum og þjónustu“. Þá sérstaklega þykja afar varhugaverðar þær skýringar sem fylgja með frumvarpinu um umrætt ákvæði, þar sem segir m.a. að afmörkun þess sé „skýr“ og „veitir ákvæðið ekki heimild til að senda tölvupóst í markaðslegum tilgangi á tölvupóstföng sem fyrirtæki eða stofnun úthlutar einstaka starfsmönnum sínum“.

Framangreindar athugasemdir virðast gefa til kynna að það sé óheimilt að senda slík skilaboð með tölvupósti á ákveðna starfsmenn, nema væntanlega á grundvelli *samþykkis* viðkomandi viðtakanda. Sé sá skilningur réttur er góðfúslega bent á að sá viðtakandi gæti aldrei veitt upplýst samþykki fyrir sérstakri notkun á sínu vinnunetfangi, enda hefur viðkomandi hvorki burði né heimild til þess þar sem vinnunetfang viðkomandi er sem slíkt *eign vinnuveitandans*. Þá ættu heldur ekki við sjónarmið um friðhelgi einkalífs í slíkum tilvikum, eins og gefur að skilja. Að öðru leyti er vísað til ítarlegra athugasemda Símans um umrætt ákvæði í fyrri umsögnum þess. Að minnsta kosti er fjarstæðukennt ef ætlunin með þessu ákvæði sé að meina öll slík skilaboð til einstakra starfsmanna fyrirtækja eða stofnana, enda myndi það hafa víðtæk og íþyngjandi áhrif á mörg fyrirtæki og stofnanir, þar sem tilgreindir starfsmenn eru jafnvel tilgreindir tengiliðir hjá fyrirtækjum sem senda út tölvupósta í markaðssetningartilgangi. Í ljósi framangreinds, og frekari athugasemda í fyrri umsögnum Símans, er nauðsynlegt að breyta ákvæðinu með eftirfarandi hætti:

*„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, ef skilaboðin bera með skýrum hætti með sér að þau séu ætluð starfsemi eða vinnustað viðtakanda.“*

Það gefur augaleið að sá háttur, að heimila einungis að senda slík skilaboð á „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana“ mun aldrei ganga upp í framkvæmd. Slíkt myndi væntanlega leiða til þess að pósthólfín fyrir þessi „almennu tölvupóstföng“ myndu fyllast fljótt og einhver starfsmaður eða jafnvel starfsmenn yrðu að sinna því sérstaklega að sía út hvaða póstar eigi að berast hverjum innan fyrirtækisins/stofnunarinnar og senda svo áfram. Verður að ætla að fyrirtæki megi áfram senda skilaboð til sinna viðskiptavina, hvort sem er fyrirtækja eða stofnana, án þess að þurfa annað hvort að senda skilaboðin á „almennt netfang“ eða óska eftir samþykki tiltekins starfsmanns sem skráður er tengiliður viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Til viðbótar öllu framangreindu er ljóst að breytingin

sem 4. mgr. felur í sér hefur *enga* þýðingu í raun og veru þar sem aldrei var uppi lagaleg óvissa eða vandkvæði varðandi sendingar á „almenn tölvupóstföng fyrirtækja og stofnana“. Breytingin þjónar því ekki hagsmunum neins – hvorki sendanda né viðtakenda eða annarra einstakra starfsmanna fyrirtækja og stofnana sem hafa áður fengið send markaðsskilaboð með tölvupósti og tengjast vinnustað viðkomandi. Er því óhætt að fullyrða að breytingin sé bæði með öllu óþarfi auk þess sem kallar á algjöra ringulreið í framkvæmd.

Varðandi 6. mgr. 94. gr. bendir Síminn á að með tilkomu aukinnar samkeppni á markaði upplýsingaþjónustuveita er ljóst að margar símaskrár eru birtar nú til dags með opinberum hætti á vefsíðum ýmissa upplýsingaþjónustuveita eða aðila sem halda úti símaskrá. Hér er um að ræða umtalsverða breytingu frá þeirri stöðu sem var ríkjandi þegar sambærilegt ákvæði var fyrst sett inn í fjarskiptalög árið 2007, sbr. 8. gr. laga nr. 39/2007. Í ljósi þeirra miklu breytinga sem hafa átt sér stað á markað upplýsingaþjónustuveita er ljóst að óbreytt ákvæði 6. mgr. 94. gr. missir mark sitt, þar sem hæglega getur komið upp sú staða að einstaklingur bannmerki sig í einni símaskrá, en ekki í annarri, þrátt fyrir að fjarskiptafélag hafi verið í góðri trú og borið símanúmer viðkomandi saman við bannskrá tiltekinnar símaskrá. Með hliðsjón af þeim gífurlegu sektarheimildum sem frumvarpið kveður á um verður að gera þá kröfu að ákvæðið sé skýrt m.t.t. slíkra aðstæðna, þ.e. hvaða þýðingu bannmerking í stakri símaskrá skuli hafa ef slíka merkingu er ekki að finna í öðrum.

#### **IV. Athugasemdir í tengslum við sektarheimildir**

##### *a) 101. gr. – Framfylgdarheimildir vegna óumbeðinna fjarskipta*

Síminn vekur athygli á að með ákvæðum 101. gr. og 102. gr. frumvarpsins virðist vera að PFS fái heimild til að beita stjórnvaldssektum á hendur aðila vegna óumbeðinna fjarskipta, annars vegar á grundvelli lagabálka nr. 57/2005 (sbr. 101. gr.) og 102. gr., þótt um sé að ræða eitt og sama brotið. Bendir Síminn á að 94. gr. frumvarpsins fellur undir XIII kafla laganna en samkvæmt 102. gr. er einnig sektarheimild. Er þess vegna eðlilegt að sektarheimild skv. 102. gr. taki ekki til 94. gr. enda er slík heimild í 101. gr. 102. gr. –

##### *b) Stjórnvaldssektir*

Síminn gerir athugasemdir við sektarheimildir frumvarpsins, enda afar íþyngjandi án frekari rökstuðnings eða forsendna, sér í lagi þar sem gert er ráð fyrir að sektir geti jafnframt verið lagðar á *einstaklinga*, án þess að *nokkur rökstuðningur sé fyrir því hvers vegna stjórnvalda þurfi heimild til þess að leggja sektir á einstaklinga*. Gerir frumvarpið ráð fyrir hámarkssektarheimildir sem nema allt að 4% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju félagi sem á aðild að broti, en sekt einstaklings getur numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr.

Í ljósi meginreglunnar um skýrleika refsheimilda verða refsíákvæði, þar með sektarheimildir stjórnvalda, að gefa með skýrum hætti til kynna hvaða háttsemi telst refsiverð. Í greinargerð með frumvarpinu virðist hafa verið litið til slíkra sjónarmiða í ákvæði 102. gr. þar sem það tilgreinir með nákvæmum hætti fyrir hvaða ákvæði laganna skuli beita stjórnvaldssektir. Þannig er nokkuð ljóst hvaða *háttsemi* gæti leitt til stjórnvaldssekta. Hins vegar er hvergi að finna skýringu eða umfjöllun í frumvarpinu eða athugasemdum með því um *umfang sektarheimilda* sem fela á Póst- og fjarskiptastofnun skv. frumvarpinu. Einu vísbendingarnar að rökum fyrir svo umfangsmikilli sektarheimild sem hér um ræðir er að finna í lið 3.6. í greinargerð með frumvarpinu, sbr. eftirfarandi;

*„Við smíði þessa ákvæðis var leitað fyrirmyndar í ákvæði um heimild Persónuverndar til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 90/2018, að því er varðar*



*fjárhæð sekta. Enn fremur var horft til samkeppnislaga að því er framsetningu varðar."*

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar byggir ekki á sambærilegri Evrópugerð í tengslum við umrædda sektarheimild, líkt og um var að ræða við innleiðingu GDPR í íslensk lög. Telur Síminn því alls kostar ófullnægjandi að vísa til sambærilegrar sektarheimildar í persónuverndarlögum sem forsendu sektarheimildar í fjarskiptalögum. Í þessu samhengi má benda á athugasemdir sem ritaðar voru um 46. gr. frumvarps til laga nr. 90/2018 en þar segir:

*„Í þessari grein er fólgið veigamikilið nýmæli sem reglugerðin kveður á um. Persónuvernd er hér veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn einhverju þeirra ákvæða reglugerðarinnar og laga þessara sem talin eru upp í ákvæðinu. Geta sektir numið háum fjárhæðum, líklega með því hæsta sem um getur í íslenskum lögum. Þess má geta til samanburðar að samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, geta stjórnvaldssektir numið 800 millj. kr. að hámarki á lögaðila.“*

Samkvæmt framangreindum texta verður að teljast óeðlilegt að sektarheimildir Póst- og fjarskiptastofnunnar, sem sinnir svo afmörkuðu og sérhæfðu hlutverki, hafi jafn háa sektarheimild og Persónuvernd sem sinnir einu víðtækasta eftirlitshlutverki landsins.

Að frátöldu umfangi sektarheimilda er sektarheimild frumvarpsins janframt afar víðtæk og óljós, þar sem einu viðmiðin sem ákvæði 102. gr. frumvarpsins vísar til eru um „eðli og [umfang] brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot [sé] að ræða“. Til samanburðar má benda á að í persónuverndarlögum er sérstakt ákvæði sem greinir sérstaklega frá þeim viðmiðum sem ber að líta til þegar ákvarða skal *hvort* beita eigi stjórnvaldssekt og eftir atvikum *hversu háa* stjórnvaldssekt, sbr. 47. gr. persónuverndarlaga. Sambærileg viðmið eru ekki að finna í frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga sem er afar varhugavert að mati Símans, sérstaklega þar sem hér er um að ræða afar víðtækar sektarheimildir til handa eftirlitsstofnun sem hefur ekki reynslu af slíkum ákvörðunum og hefur þar að auki eftirlit með fremur þröngum hópi lögaðila hér á landi (einkum fjarskiptafélögum), miðað við t.d. Persónuvernd sem hefur eftirlit með öllum aðilum sem sýsla með persónuupplýsingar eða Samkeppniseftirlitið.

Með vísun til ofangreinds telur Síminn það í fyrsta lagi fráleitt að miða eigi við sömu sektarheimildir og eru notaðar í persónuverndarlögum, án frekari rökstuðnings. Þar að auki er það ekki í samræmi við almenn meðalhófssjónarmið að kveða á um svo ítarlegar sektarheimildir án þess að mat hafi farið fram á því hvort þörf sé fyrir slíku.

Í þessu samhengi telur Síminn vert að áréttta það sjónarmið sem fram kom í fyrri umsögn félagsins sem tengist nefndaráliti við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (Cert, tíðniréttindi, rekstrargjald ofl.) sem lagt var fyrir 140. löggjafarþing 2011–2012. Í nefndarálitinu kom eftirfarandi rökstuðningur fram:

*„Fram kom hjá nokkrum umsagnaradilum að vafi léki á því hvort umræddar refsheimildir uppfylltu kröfur dómstóla um skýrleika þar sem um væri að ræða almenn og matskennd atvik. Meiri hlutinn bendir á þá meginreglu refsiréttar að refsheimildir eigi að vera skýrar en reglan byggist á 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Reglan felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt og fyrirsjáanlegt til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins og e.t.v. dómaframkvæmdar hvaða athafnir og/eða athafnaleysi geti leitt til refsíabyrgðar á grundvelli þess. Það er mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé að móta skýrar verknaðarlýsingar við þau tilvik sem nefnd eru í 10. og 11. gr. frumvarpsins. Það skiptir miklu að skilgreining brota sé nákvæm og skýr, enda*



er skýrleiki refsheimilda forsenda þess að þeim verði beitt, einkum í ljósi þess að refsíabyrgð er íþyngjandi fyrir hinn almenna borgara. Meiri hlutinn bendir á að Hæstiréttur hefur lýst refsíákvæði stjórnskipulega ómerk á þeim grundvelli að þau uppfylla ekki þær kröfur sem gera verður til skýrleika refsheimilda, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 458/2006. Að þessu sögðu leggur meiri hlutinn til að ákvæði 10. og 11. gr. frumvarpsins verði felld brott og sæti frekari skoðun.“

Þar sem ákvæði í núverandi frumvarpi eru byggð upp með sama hætti og 10. og 11. gr. ofangreinds frumvarps telur Síminn sérstaklega mikilvægt að sömu sjónarmið ráði ferð í dag líkt og þau gerðu forðum.

Í 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að einstaklingar geti sætt stjórnvaldssektum vegna brota á öllum þeim stafaliðum sem tilgreindir eru í ákvæðinu. Síminn fær ekki betur séð af orðalaginu að starfsmenn fyrirtækja falli þar undir. Síminn vill gera athugasemd við þessa útfærslu á ákvæðinu þar sem Síminn á erfitt með skilja hvers vegna ákvæðið þarf að ná til einstaklinga. Um er að ræða mjög víðtækar og óskýrar refsheimildir sem Póst- og fjarskiptastofnun verður heimilt að beita gegn starfsmönnum fyrirtækja. Í þessu samhengi er vert að líta til nokkura atriða.

Í fyrsta lagi verður að líta til þess að í þeim lagabálkum sem hafðir voru til hliðsjónar við mótnun innihalds 102. gr. frumvarpsins var litið til bæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Ákvæði um stjórnvaldssektir í báðum þessum lagabálkum taka ekki til einstaklinga. Samkvæmt 46. gr. pvl. getur Persónuvernd lagt stjórnvaldssektir á ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila (sem þó geta verið einstaklingar en ekki starfsmenn ábyrgðar eða vinnsluaðila, nema starfsmaður fari augljóslega út fyrir heimildir sínar og gerist þar með sjálfstæður ábyrgðaraðili) og samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið einungis lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn tilgreindum ákvæðum laganna. Sömu sjónarmið er einnig að finna í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

Líkt og fram kemur í 103. gr. frumvarpsins getur einstaklingum verið refsað með sektum eða fangelsi ef ákveðin brot eru framin af ásetningi. Í þessu tilfelli myndi slík úrlausn nást undir meðferð dómstóla. Það verður hins vegar að teljast mjög óeðlilegt að starfsmenn geti þurft að sæta meðferð hjá eftirlitsstjórnvaldi vegna brota í starfi hjá vinnuveitanda sínum og átt yfir höfði sér stjórnvaldssekt að fjárhæð 10.000.000. kr. Þess ber að geta að samkvæmt 102. gr. frumvarpsins er hvorki gerð krafa um ásetning eða gáleysi. Þá ber einnig að líta til þess að um er að ræða mjög íþyngjandi og erfitt ferli fyrir einstakling þar sem málaferli hjá Póst- og fjarskiptastofnun geta verið löng, tímafrek og kostnaðarsöm.

Sú tilhögun að fella einstaklinga undir 102. gr. frumvarpsins verður einnig að skoða í ljósi reglunnar um vinnuveitandaábyrgð en í íslenskum rétti hefur verið gengið út frá því að í gildi sé óskráð regla um ábyrgð vinnuveitanda á þeim skaðverkum sem starfsmenn hans valda með saknæmum og ólögumætum hætti, vinnuveitandi telst því ábyrgur á hlutlægum grundvelli. Þá ber einnig að líta til markmiða 1. og 2. mgr. 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 við mat á því hvort einstaklingar skuli falla undir 102. gr. frumvarpsins.

Að lokum ber að líta til þess að í Kóðanum er hvergi sett sú krafa, né vikið að því að einstaklingar skuli falla undir sektaheimildir eftirlitsstofnanna. Síminn leggur til að heimild PFS til þess að leggja sektir á einstaklinga, sé afnumin með öllu enda enginn sýnilegur rökstuðningur fyrir því hvers vegna slíka heimild þarf. Síminn nefnir einnig að reglur stjórnsýslulaga tryggja ekki rétt einstaklinga til sanngjarnar málsmeðferðar með sama hætti og lög um meðferð sakamála.

## V. Lokaorð

Síminn þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og áréttar einnig fyrri sjónarmið sem komu fram í erindi félagsins frá 5. júní 2020.

Síminn telur að lokum að það sé áriðandi að leitað sé leiða til þess að einfalda og hagræða í stjórnsýslukerfinu með sameiningu stofnana þar sem samlegð er með verkefnum. Æskilegt væri sameining stofnana færi fram við innleiðingu á nýju fjarskiptaregluverki eða tekið væri tillit til þess í regluverkinu. Það blasir við að á næstum misserum stendur efnahagslífið fyrir miklum áskorunum og mikilvægt er að íslenska ríkið leitast við að hagræða eins og kostur er, til þess að unnt sé að nýta fjármunina til þess að styðja við atvinnulífið í landinu.

Virðingarfyllt,  
f.h. Símans hf.,

---

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur

Fylgiskjal:

Viðauki A – Grein 61(3), tilskipunar nr. 2018/1972 (EECC tilskipunin - Kóðinn)

## Viðauki A

### **3. mgr. 61. gr. EEC tilskipunar er eftirfarandi og skiptist í fimm undir málsgreinar (subparagraph) – leturbreyting er Símans:**

„3. In particular, and without prejudice to paragraphs 1 and 2, national regulatory authorities may impose obligations, upon reasonable request, to grant access to wiring and cables and associated facilities inside buildings or up to the first concentration or distribution point as determined by the national regulatory authority, where that point is located outside the building. Where it is justified on the grounds that replication of such network elements would be economically inefficient or physically impracticable, such obligations may be imposed on providers of electronic communications networks or on the owners of such wiring and cables and associated facilities, where those owners are not providers of electronic communications networks. The access conditions imposed may include specific rules on access to such network elements and to associated facilities and associated services, on transparency and non-discrimination and on apportioning the costs of access, which, where appropriate, are adjusted to take into account risk factors.

Where a national regulatory authority concludes, having regard, where applicable, to the obligations resulting from any relevant market analysis, that the obligations imposed in accordance with the first subparagraph do not sufficiently address high and non-transitory economic or physical barriers to replication which underlie an existing or emerging market situation significantly limiting competitive outcomes for end-users, it may extend the imposition of such access obligations, on fair and reasonable terms and conditions, beyond the first concentration or distribution point, to a point that it determines to be the closest to end-users, capable of hosting a sufficient number of end-user connections to be commercially viable for efficient access seekers. In determining the extent of the extension beyond the first concentration or distribution point, the national regulatory authority shall take utmost account of relevant BEREC guidelines. If justified on technical or economic grounds, national regulatory authorities may impose active or virtual access obligations.

#### **National regulatory authorities shall not impose obligations in accordance with the second subparagraph on providers of electronic communications networks where they determine that:**

(a) the provider has the characteristics listed in Article 80(1) and makes available a viable and similar alternative means of reaching end-users by providing access to a very high capacity network to any undertaking, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions; national regulatory authorities may extend that exemption to other providers offering, on fair, non-discriminatory and reasonable terms and conditions, access to a very high capacity network; or

(b) the imposition of obligations would compromise the economic or financial viability of a new network deployment, in particular by small local projects.

By way of derogation from point (a) of the third subparagraph, national regulatory authorities may impose obligations on providers of electronic communications networks fulfilling the criteria laid down in that point where the network concerned is publicly funded.

By 21 December 2020, BEREC shall publish guidelines to foster a consistent application of this paragraph, by setting out the relevant criteria for determining:

(a) the first concentration or distribution point;

(b) the point, beyond the first concentration or distribution point, capable of hosting a sufficient number of end-user connections to enable an efficient undertaking to overcome the significant replicability barriers identified;

(c) which network deployments can be considered to be new;

(d) which projects can be considered to be small; and

(e) which economic or physical barriers to replication are high and non-transitory.

Ísafirði 26.10 2020

Efni mál 210 – Frumvarp til laga um fjarskipti

Snerpa gefur hér með eftirfarandi umsögn vegna 3. mgr. 86. gr. frumvarps að fjarskiptalögum.

Í greinargerð frumvarpsins segir „*Lagt er til að undanþága frá bótaábyrgð skv. 3. mgr. 86. gr., vegna skemmda á fjarskiptavirkjum eða truflana á rekstri þeirra í kjölfar jarðrasks eða annarra framkvæmda, skuli takmörkuð við jarðstrengi sem lagðir eru á minna en 20 cm dýpi innan lóðarmarka fasteigna.*” – Þetta er umtalsverð breyting frá því sem hefur gilt hingað til en skv. 3. mgr. 71. gr. núverandi laga er fortakslaus bótaskylda ef fjarskiptalagnir eru skemmdar.

bls. 1

Það upplýsist að til að hámarka uppbyggingarhraða ljósleiðaravæðingar í þéttbýli að almennt er haft samráð við lóðarhafa þar sem ljósleiðari er lagður, um **fyrirkomulag sem er þannig að í stað þess að fara með stofnlagnir eftir gangstéttum með tilheyrandi raski á yfirborði, hefur grönnum ljósleiðararörum (8-14 mm) verið stungið niður í lóðum með einföldum handverkfærum** og liggja þessi rör hús úr húsi þannig að allt að 24 hús geta verið á sömu lögn. Með því að nota einföld handverkfæri eins og stunguskóflur og kantskera hefur einnig verið lágmarkað rask á ræktuðum lóðum og sjást þar af leiðandi engin ummerki eftir lagnir þegar vinnu er lokið enda eru lagnirnar á 10-20 cm dýpi. Lágmarksrask er ákaflega mikilvægt þar sem lóðarhafar eru annars tregir til að veita leyfi fyrir framkvæmdum nema vegna eigin eignar sem getur útilokað að hægt sé að fara í gegn um garða með lagnir. Að auki má geta þess að sé farið niður fyrir 20 cm dýpi næst húsum er líklegt að grafa þurfi upp tjarnardúka og jafnvel færa drenlagnir með tilheyrandi kostnaði. Framkvæmdir þarf þá að þvinga fram með vísan í núverandi 69. gr. fjskl. sem er ákaflega óþægilegt fyrir alla sem að máli koma. **Þá má geta þess að grunnt lagðar lagnir er auðvelt að færa við framkvæmdir án þess að nota öflug jarðvinnutæki og er góð reynsla af slíku nú þegar.**

Það myndi verða **veruleg afturför ef lagnir sem lagðar eru grynna en 20 cm nytu ekki lengur verndar** skv. fjskl. – það myndi þýða að **breyta þyrfti högun við framkvæmdir í framtíðinni þannig að farið væri með smágröfur og plógvélar inn í ræktaða húsagarða með tilheyrandi raski og gróðurskemmdum** yfirleitt í andstöðu við vilja lóðarhafa.

Fram kemur m.a. í umsögn um 86. gr. frumvarpsins að „*Póst- og fjarskiptastofnun hefur gefið út leiðbeiningar vegna lagningar ljósleiðarastrengja í dreifbýli þar sem fram kemur að ljósleiðararör og -strengir skulu almennt lagðir (grafnir eða plægðir) á sem næst 70 cm dýpi, en þó aldrei grynna en á 50 cm dýpi.*” – en athugist að ekki eru sömu aðstæður í dreifbýli hvað varðar frágengið yfirborð og í þéttbýli. Hinsvegar ber að líta til þess að PFS hefur ekki gefið út sambærileg viðmið fyrir þéttbýli og er það ekki að ástæðulausu eins og að ofan er lýst.

Rétt er einnig að fram komi vegna eftirfarandi orðalags í skýringum við 86. gr. „*Sé jarðstrengur lagður svo grunnt, þar sem búast má við minni háttar jarðraski (t.d. í húsgörðum), verður að ætla að fjarskiptafyrirtæki gripi til ráðstafana til að verja strenginn, t.d. með því að leggja hann í rör eða*

klæða hann hlífðarkápu.” - að fjarskiptafyrirtæki eins og Snerpa leggja almennt rör til að hlífa strengjum og einfalda viðgerðir vegna tjóns þegar lagt er í húsagarða. Þannig eru þær lagnir sem lagðar eru í húsagörðum ávallt í rorum. Samkvæmt tillögðu undantekningarákvæði væru þessar eignir samt sem áður réttlásar gagnvart tjóni þar sem þær væru á minna en 20 cm dýpi.

Niðurstaðan er sú að fari þetta undanþáguákvæði óbreytt í lög í meðförum þingsins, að **fjarskiptafyrirtæki eiga eftir að verða fyrir verulegu tjóni á núverandi lögnum** því að afleiðing fyrirhugaðrar breytingar verða að **jarðvinnuverktakar** sem grafa í húsagörðum, t.d. fyrir sólpöllum eða drenlögnum **munu ekki hlífa fjarskiptalögnum vitandi það að bótaskylda sé ekki fyrir hendi.**

bls. 2

Snerpa hefur uppfrætt verktaka á starfssvæði sínu um hvar ([map.is/snerpa/](http://map.is/snerpa/)) má nálgast upplýsingar um legu lagna þannig að hægt sé að varast þær. Jafnframt hefur Snerpa boðist til að staðsetja lagnir með nákvæmni, hafi verið óskað eftir því. **Til að tryggja sem allra best að hægt sé að nálgast allar slíkar upplýsingar á einum stað** eru þessar upplýsingar, ásamt upplýsingum um aðrar lagnir s.s. heimtaugastrengi rafmagns og lagnir hitaveitu (sem víða eru grynnra en 20 cm) **einnig vistaðar á landupplýsingakerfi sveitarfélaga** þar sem það er í boði, t.d. á <http://map.is/isafjordur/> (veitur).

Skv. frumvarpinu er tillaga að 3. mgr. 86. gr svohljóðandi: „*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 skemmdum 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. málsl. gildir ekki um jarðstrengi sem lagðir eru á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna.***”

Lagt er til að lokamálsliður 3. mgr. hljóði svo (viðbót rauðletruð en ekkert fjarlægð):  
„*Bótaábyrgð skv. 2. málsl. gildir ekki um jarðstrengi sem lagðir eru á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna hafi ekki verið gerð grein fyrir legu viðkomandi jarðstrengs í landupplýsingakerfi viðkomandi sveitarfélags eða á opinni vefsíðu fjarskiptafélags sem sveitarfélag vísar til á heimasíðu sinni.*”

Þannig er komið á móts við sjónarmið í skýringum og greinargerð en jafnframt einnig gætt hagsmuna fjarskiptafyrirtækja á sama hátt og verið hefur, enda séu upplýsingar um legu lagna opinberar. Sú ábyrgð er lögð á herðar fjarskiptafyrirtækja að gerð sé grein fyrir öllum lögnum á opinni vefsíðu og að þær upplýsingar séu jafnframt allar aðgengilegar á einum stað, þ.e. hjá viðkomandi sveitarfélagi. Þá er gert að skilyrði að fjarskiptafélag vísar þessar upplýsingar á ólæstu vefsvæði, hjá viðkomandi sveitarfélagi eða vísi til þeirra þar.

f.h. Snerpu ehf.







Alþingi

Umhverfis og samgöngunefnd

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Efni: 209. mál til umsagnar – frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dags. 22. október 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 samráðsgátt til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Að hluta var tekið tillit til þeirra athugasemda. Þá hefur félagið einnig á fyrri stigum sent Alþingi umsögn um frumvarp til fjarskiptalaga, sem lagt var fram á 150. þingi, sbr. umsögn félagsins dags. 5. júní 2020. Það frumvarp náði ekki fram að ganga og hefur nú fengið þinglega meðferð á nýjan leik og þar með einnig endurtekið umsagnarferli. Þar sem breytingar á efnisákvæðum eru óverulegar miðað við fyrra frumvarp vísast nú að miklu leyti til umsagnarinnar frá 5. júní sl. Þar voru samandregnar megin áherslur 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.*

Auk þess að vísa alfarið til fyrri umsagnar verður ekki hjá því komist að fjalla ítarlegar um nokkur atriði m.a. í ljósi umsagna frá öðrum aðilum, sbr. nánar hér að neðan.

## **Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar farneta, sbr. XII kafli**

Í 87. gr. er ákvæði um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Vodafone vísar til og áréttar þau sjónarmið sem sett hafa verið fram í fyrri



umsögnum. Að auki telur félagið rétt að draga fram eftirfarandi á þessu stigi:

1. Ákvæðið verður að byggja á almennum en ekki sértækum forsendum

Það er einkum 3. mgr. 87. gr. sem þarfnast lagfæringar. Í stað þess að byggja á áhættumati, að fengnum umsögnum fagaðila á því sviði, svo sem PFS, er innbyggt í ákvæðið sértæk regla þar sem búnaður frá framleiðanda í ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við eða EES ríki er sjálfkrafa samþykktur, rétt eins og slíkur búnaður geti ekki falið í sér öryggisbrest. Þessi nálgun er gagnrýniverð og stenst ekki skoðun. Það blasir við að markmið ákvæðisins er að útiloka búnað frá kínverska framleiðandanum Huawei. Eins og ákvæðið er orðað grípur það hins vegar einnig búnað frá ríkjum eins og Japan og Suður-Kóreu, sem hvorki eru innan EES né öryggissamstarfi við Ísland. Hins vegar er búnaður frá Ericsson og Nokia, sem bæði eru með aðalstöðvar innan EES, sjálfkrafa samþykktur.

Með vísan til þessa leggur Vodafone til að orðin „vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.“ falli niður og í þeirra stað komi: *“uppfylla áhættumat er lýtur að almannahagsmunum og öryggi ríkisins og fullnægja að öðru leyti öryggiskröfum í samræmi við þennan VII. kafla laganna.”*

Vodafone áréttar einnig, 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 inngrípi 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 ráðuneyta (einnig kæmi til álita að netöryggissveitin sem starfar á grundvelli þessa sama kafla laganna væri umsagnaraðili). Einnig að slík umsögn verði ekki undanþeginn upplýsingarétti aðila máls skv. stjórnslutölum og að 4. mgr. falli því niður. Þá leggur Vodafone til að orðin „eða að grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ falli einnig niður. Um rökstuðning vísast til fyrri umsagnar.

Ákvæði 87. gr. í heild sinni myndi hljóða svo, ef fallist verður á tillögu Vodafone:



*Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu skal grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi.*

*Telji Póst- og fjarskiptastofnun hættu á að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda er stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðla að fjölbreytni í gerð búnaðar.*

*Að fengninni umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar 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 eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar uppfylla áhættumat er lýtur að almannahagsmunum og öryggi ríkisins og fullnægja að öðru leyti öryggiskröfum í samræmi við þennan VII. kafla laganna.*

2. Fyrirliggjandi frumvarpstexti leiðir til skertrar samkeppnisstöðu, hærra verðs frá birgjum og hamlar nýsköpun

Verði ekki gerðar framangreindar breytingar á frumvarpstextanum, eða efnislega samsvarandi breytingar sem tryggja að almenn málefnaleg sjónarmið um áhættumat verði lögð til grundvallar í stað sértækra sjónarmiða sem beinast að birgjum frá tilteknum ríkjum, kemur það til með að skerða mjög samkeppnishæfni Íslands og möguleika íslenskra fyrirtækja til nýsköpunar.

Það skal tekið fram að frumvarpstextinn hefur þegar hægt á áformum Vodafone í tengslum við uppbyggingu á 5G farnetsþjónustu. Ástæðan er einföld. Vodafone treystir sér, miðað við fyrirliggjandi frumvarpstexta, ekki til að ganga frá samningum við Huawei um 5G uppbyggingu. Þetta dregur því nú þegar úr möguleikum til nýsköpunar sem 5G væðingin hefur í för með sér og frestar framgangi fjórðu iðnbyltingarinnar á Íslandi. Verði heimildir til óhóflegra takmarkana gegn aðal birgja félagsins leiddar í lög neyðist það til að snúa sér til Nokia eða Ericsson. Dæmið frá Ástralíu þar sem verð frá þessum birgjum hækkuðu um 30% strax í kjölfar þess að takmarkanir voru settar á búnað frá Huawei er víti til að varast, enda má leiða líkur að því að nákvæmlega sama staða verði uppi hér á landi. Hærri fjárfestingakostnaður skilar sér síðan með beinum hætti í smásöluverð til neytenda, sem óhjákvæmilega yrði að hækka. Vísast að öðru leyti til



umsagna Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar hvað áhrif á samkeppnisstöðu varðar.<sup>1</sup>

## Stofnanauppbygging og kostnaður við eftirlit

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði. Í fyrri umsögn var gerð alvarleg athugasemd við þetta. Vísast alfarið til þeirrar umsagnar, en auk þess skal bent á að nýverið gaf Viðskiptaráð Íslands út ritið „*Hið opinbera: Meira fyrir minna.*“ Þar er sérstaklega vikið að mikilvægi þess að horfa til sameininga ríkisstofnana svo þær geti sinnt hlutverkum sínum með fullnægjandi hætti og skörun í verkefnum þeirra sé lágmarkuð. Orðrétt segir um tækifæri til sameiningar:

*Að mati Viðskiptaráðs er sameining Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins í eina stofnun æskileg og að jafnvel verði neytendamálum og fjölmiðlanefnd einnig komið fyrir þar. Sameining SKE og Póst- og fjarskiptastofnunar var hluti af tillögum Hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar árið 2013 og í kjölfarið hófst vinna við að skoða hugsanlega sameiningu. Þær fyrirætlanir dattu þó upp fyrir er kjörtímabil þáverandi ríkisstjórnar leið undir lok án þess þó að nein efnisleg rök hefðu staðið í vegi fyrir sameiningunni. Ljóst er að töluverð skörun er á hluta verkefna þessara stofnana, en þetta hafa fyrirtæki bent á sem lúta eftirliti þeirra. Mál sumra þeirra hafa jafnvel velkst á milli stofnana í stað þess eitt og sama stjórnvaldið sinni þeim. Ef ein sameinuð stofnun annaðist slík mál mætti frekar tryggja skjóta og skilvirka meðferð mála sem að öðrum kosti getur haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins. Í nágrannaríkjunum má finna dæmi um sameiningar af þessum toga. Þannig starfrækja Finnland og Danmörk til að mynda samkeppnis- og neytendaeftirlit í einni stofnun og í Hollandi var samkeppniseftirliti, póst- og fjarskiptaeftirliti og neytendaeftirliti steipt í eina stofnun.*

---

<sup>1</sup> Sjá t.d. úr umsögn PFS: „Einnig er rétt að áréttu að 87. gr. frumvarpsins getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu farnetsrekenda hérlendis, allavega til skemmri tíma litið. Síminn, Sýn (Vodafone) og NOVA starfrækja farnet á landsvísu. Síminn notar aðallega búnað frá sænska íyirtækinu 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 birgjakeðjan 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.“



Vodafone tekur heils hugar undir þessar ábendingar og vísar einnig til umsagnar SA og SI, dags. 5. júní 2020, um fyrra frumvarp, en þar var einnig kafli um sameiningu stofnana. Er vísað til mikillar skörunar í verkefnum Samkeppniseftirlits og PFS, auk fýsileikakönnunar Capacent frá árinu 2015.

Að síðustu bendir Vodafone á, að enn frekari rök hnýgi með sameiningu PFS og Samkeppniseftirlits í ljósi þess að eftirlit með póstmálum verður ekki lengur hluti af verkefnum PFS, ef frumvarp samgönguráðherra þess efnis nær fram að ganga. Það blasir við að Samkeppniseftirlitið telur sig hafa heimild til að framkvæma markaðsgreiningu á fjarskiptamarkaði, líkt og PFS. Er einsýnt að slíkum verkefnum er betur fyrir komið á einni hendi.

Tillaga Vodafone um sameiningu Samkeppniseftirlits, PFS og fjölmiðlanefndar er því hér með ítrekuð.

### **Stjórnvaldssektir og viðurlög sbr. XV. kafli**

Í fyrri umsögn var bent á, að fyrirhugaðar fjárhæðir sekta eru ekki einungis án meðalhófs og óviðeigandi heldur sæki afmörkun þeirra enga stoð í Kóðann.

Með vísan til þessa var lagt 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.

Er þessi tillaga hér með áréttuð og ítrekuð. Um rökstuðning vísast til fyrri umsagnar, dags. 5. júní 2020.

Jafnframt er athygli nefndarinnar vakin á fyrirliggjandi umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, en þar eru gerðar alvarlegar athugasemdir við viðurlagaákvæði frumvarpsins með vísan til skýrleika refsheimilda. Bent er á þörfina á að endurskoða uppbyggingu og samspil 102 og 103. 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





áðurefnda staflíði 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 lögnum 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.

Verði ekki fallist á tillögu Vodafone um 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, er einsýnt að tilvísun til hinna fjölmörgu annarra staflíða er háð verulegum annmörkum. Sama gildir um samspil 102. og 103. gr. og önnur atriði sem lögreglustjórinn í Reykjavík vekur athygli á. Telur Vodafone óhjákvæmilegt að Alþingi leyti eftir umsögn réttarfarsnefndar, en eitt af hlutverkum nefndarinnar er veita umsagnir um frumvörp og aðrar tillögur er varða réttarfar, áður en frumvarpið verður afgreitt úr nefndinni.

Að öðru leyti vísar Vodafone alfarið til fyrri umsagnar, dags. 5. júní 2020, sem gildir fullum fetum í ljósi þess að frumvarpið hefur ekki tekið efnisbreytingum í millitíðinni. Sérstök athygli er vakin á ábendingum um að frumvarpið gengur í mörgum atriðum lengra og er meira íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki en EES reglur kveða á um. Jafnframt að gjaldtaka sú sem áformuð er við endurúthlutun tíðna leggst harðast á Vodafone og er álitamál hvort slík sértæk gjaldtaka samrýmist eignaréttarákvæðum stjórnarskrár.

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrímsson, lögmaður

Meðfylgjandi:

Fyrri umsögn, dags. 5. júní 2020





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 andmællir 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 háttáð 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 viðtækan 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 álitæfni 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 Samkeppniseftirlitsins. 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 samkeppniseréttar, sbr. fræðigreinin „The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends“, sem er aðgengileg á [þessari slóð:](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893)  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2894893](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893)

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, fjölmíðla, 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 [þessari slóð:](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](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En)

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 BERC.

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 BERC er ótímabær, sbr. að ofan. Þá telur Vodafone óeðlilegt að fjarskiptafyrirtækin fjármagni aukna útpenslu PFS með stórauðnum álögum í formi tíðnigjalda. Núverandi starfsmannafjöldi myndi nýtast betur í sameinuðum stofnunum, sbr. hér að





framan, og því engin þörf á frekari mannaáðningum 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 fyrirbyggjandi 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 orðalagi 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 fjarskiptafyrirtækjum 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 þeira 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 stjórnsýslu 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 glídistíma tíðniheimilda og draga þannig úr fjárbindingu fjarskiptafyrirtækja í tengslum við endurúthlutunir.



### **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 samburðarþjónusta 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 samburðarþjónustu 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 hærrí 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 verðskránni 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 bótalaust 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 inngrípi 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. stjórnslulögum.



Heimild PFS til „viðeigandi ráðstafana“, sem og reglugerðarheimild samgönguráðherra í fyrirliggjandi 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 réttlætandi 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, fáið 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 inngríps í friðhelgi einkalífs sem hún fæli í sér og að ekki væri kveðið á um nægilegar varúðarráðstafanir til að tryggja að inngríp 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

## Alþingi

### Umhverfis og samgöngunefnd

Akureyri, 5. nóvember 2020

Efni: Umsögn um framvarp til fjarskiptalaga, mál nr. 209, þingskjal nr. 210

Tengir gefur hér með eftirfarandi umsögn á frumvarpi til fjarskiptalaga.

#### Um aðgang að landi og mannvirkjum

Í 34. grein er fjallað um heimild til lagningar fjarskiptastrengja og aðgang að landi fyrir fjarskiptamannvirki. Tengir hefur lagt ljósleiðara í fjölda fjarskiptahúsa og fjarskiptasenda á Norðausturlandi, ásamt því að leggja fjarskiptalagnir til að tengja saman byggðarlög og byggja upp öflugt og öryggt fjarskiptakerfi. Samskipti við landeigendur eru stór hluti undirbúningsvinnu og má segja að sú vinna gangi í flestum tilfellum vel, enda sjá flestir hag í öruggum fjarskiptum. Það er þó ekki algilt og í sumum tilfellum er eignarhald flókið, eigendur ósammála auk þess að kröfur landeigenda um greiðslur fyrir lagningar gegnum land verða algengari með hverju ári.

Í ljósi þessa telur Tengir hf. brýna þörf á að einfalda ferli ákvarðana um heimild til lagninga fjarskiptastrengja, sem fjallað er um í 34. gr. Fjarskiptalaga. Neyðarlínan ohf. hefur þegar sent inn umsögn er varðar 34. grein, umsögn dagsett 5.11.2020. Eins og fram kemur í umsögn Neyðarlínu eru gildandi reglur um margt óljósar og gefa þeim sem vijla hamla lagningu fjarskipta um land sitt mikil færi á að tefja eða hindra framkvæmdir sem eru nauðsynlegar í almannabágu. Tengir hf. tekur undir allt það sem fram kemur í umsögn Neyðarlínu varðandi lagnaleiðir og aðgang að landi og vil nýta tækifærið til að ítrekar umsögn þeirra og mikilvægi hennar.

Tengir hf. styður að 34. grein verði orðuð samkv. tillögu Neyðarlínu.

#### Um vernd fjarskiptavirkja

Tengir hf. óskar eftir því að farið verið yfir ákvæði um vernd fjarskiptalagna í 86. gr. frumvarpsins og það endurskoðað. Reglulega reynir á ákvæði þetta í starfsemi félagsins og því mikilvægt að það sé skýrt orðað, til að fyrirbyggja mistúlkun og deilur vegna bótaábyrgðar. Tengir hf. reynir ávallt að gæta sanngirnis þegar metið er hvort og þá að hve miklu leyti tjónvaldur þarf að bera kostnað vegna þess tjóns sem hann veldur, en í þeim tilfellum sem mögulega eru höfð í huga í grein þessari, þ.e. grunn ljósleiðarastrengur í bakgarði,

er sjaldgæft að íbúi beri kostnað af ef ófyrirséð slit verður á ljósleiðaralögn sem liggur grunnt, hvort sem hún liggur varin í röri eður ei. Stefna félagsins er að ávallt skuli leita til félagsins þegar farið er í framkvæmdir og er lögð mikil áhersla á að húseigendur og verktakar leiti upplýsinga um legu lagna félagsins áður en þeir fara í framkvæmdir. Reynsla félagsins er að verktakar sem gera sér grein fyrir raunkostnaði vegna tjóns á fjarskiptalögnum, virða þær og leggja sig fram í hvívetna við að valda ekki tjóni á þeim.

Það er hins vegar vitað að fjarskiptalagnir, sér í lagi heimtaugar í görðum, liggja oft grunnt. Á starfssvæði Tengis hf. á það sér í lagi við um eldri lagnir, sem lagðar hafa verið áður en sérhæfð tæki til plæginga komu til sögunnar. Þetta sama á við um heimtaugar fjarskiptafyrirtækja víða um land, þar sem tækjakostur til ljósleiðaralagninga er takmarkaður og jafnvel notast við einföld handverkfæri til að vinna verkið. Þá liggur í hlutarins eðli að ljósleiðarastrengir liggja heldur grunnt.

Að ofansögðu er mikilvægt að fjarskiptalagnir njóti verndar fjarskiptalaga, á það ekki síður við um heimtaugar innan marka fasteigna. Ef þær nytu ekki lengur verndar, væri ljóst að verktakar t.d., hefðu lítinn hag af því að leita sér upplýsinga um legu fjarskiptalagna áður en farið væri í framkvæmdir og tjón fjarskiptafyrirtækja vegna þessa gæti orðið verulegt.

Tengir hf. leggur því til að 86. grein verði orðuð með eftirfarandi hætti, breytingar/viðbætur tilgreindar með gulri yfirstrikun:

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. másl. gildir ekki um jarðstrengi sem lagðir **hafa verið óvarðir** á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna.

Virðingarfyllst

f.h. Tengis hf.

Arna Rut Gunnarsdóttir

# Umsögn

til umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga um fjarskipti (209. mál).

Frá utanríkismálanefnd.

Umhverfis- og samgöngunefnd hefur óskað eftir umsögn utanríkismálanefndar um þá þætti frumvarps til laga um fjarskipti (209. mál) sem falla undir verksvið utanríkismálanefndar. Nefndin tók málið til skoðunar og á fund nefndarinnar komu Hrafnkell Gíslason, Björn Geirsson og Unnur Sveinbjarnardóttir frá Póst- og fjarskiptastofnun, Þór Jes Þórisson frá Símanum, Theódór R. Gíslason frá Syndis ehf., Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra, Bryndís Kjartansdóttir, Jóna Sólveig Elinardóttir, Anna Jóhannsdóttir, Borgar Þór Einarsson og Veturlíði Þór Stefánsson frá utanríkisráðuneyti, Sigurður Ingi Jóhannsson samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Sigurður Emil Pálsson, Ingveldur Sæmundsdóttir og Sigríður Rafnar Pétursdóttir frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Heiðar Guðjónsson og Kjartan Briem frá Vodafone, Sigríður Björk Guðjónsdóttir ríkislögreglustjóri, Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra og formaður Þjóðaröryggisráðs og Þórunn J. Hafstein ritari Þjóðaröryggisráðs.

Það ákvæði frumvarpsins sem helst heyrir undir verksvið nefndarinnar er 87. grein frumvarpsins sem fjallar um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að við þróun og uppbyggingu farneta skuli á hverjum tíma horft til þess að bregðast við áhættuþáttum sem varðað geta almannahagsmuni og öryggi. Ákvæðið veitir Póst- og fjarskiptastofnun heimild til að binda leyfi um þráðlausan sendibúnað, sbr. 27. gr. frumvarpsins, skilyrðum um fjölbreytni í gerð búnaðar á grundvelli öryggishagsmuna. Þá er ráðherra heimilt, að fengnum umsögnum utanríkisráðherra og dómsmálaráðherra, að kveða á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins. Við meðferð málsins kom fram að ákvæðið snýst um almennar öryggiskröfur til farneta og er ekki beint gegn neinu einu ríki eða framleiðanda. Þá er ekki um að ræða bann við búnaði frá einstökum ríkjum eða svæðum. Þær öryggiskröfur sem ákvæðið snýst um ganga framur þeim sem lýsa má með samræmi við staðla og eftir atvikum eftirfylgni úttekta byggðum á þeim. Í ákvæðinu er tekið mið af þeim vaxandi kröfum sem mörg ríki telja sig nú knúin til að gera til að efla öryggi innviða sinna, þar á meðal 5G-farnetsþjónustu.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að öryggi 5G-farneta hefur verið til umræðu á hinum Norðurlöndunum og víðar síðustu ár. Í Svíþjóð og Noregi hafa verið settar reglugerðir sem hafa gert það að verkum að búnaður tiltekins framleiðanda hefur vikið fyrir búnaði frá öðrum framleiðendum í kjarna fjarskiptakerfisins. Nefndin ítrekar mikilvægi þess að fylgja helstu samstarfsríkjum Íslands í öryggis- og varnarmálum og telur rök fyrir því að gera kröfur um að íslenska 5G-kerfið verði uppbyggt með blöndu búnaðar fleiri en eins framleiðenda. Slíkt hefur verið nefnt fjölbreytnisstefna og er í anda áherslna nágrannaþjóða okkar.

Ákvæði 87. gr. frumvarpsins er forsenda þess að stjórnvöld geti rekið slíka fjölbreytnisstefnu í netöryggismálum og er ætlað að tryggja að íslensk fjarskiptakerfi verði ekki háð einum birgi eða framleiðanda búnaðar. Þá gerir ákvæðið stjórnvöldum kleift að samræma stefnu sína samstarfslöndum á hinum Norðurlöndunum og þeim löndum sem Ísland á í varnarsamstarfi við. Ísland sker sig úr hvað varðar flest samstarfslönd í því að málaflökkur netöryggismála er undir fjarskiptalöggjöf hér á landi en ekki undir hatti öryggis- og varnarmála og öryggislöggjafar. Þar sem Ísland hefur ekki yfir að ráða tæknilegum öryggisstofnunum, öryggislögreglu eða leyniþjónustu, er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að eiga gott og mikið samstarf um netöryggismál við þær þjóðir sem Ísland er í varnarsambandi við. Á sama tíma er mikilvægt að Ísland marki sér skýra stefnu í þessum málum sem endurspegli sérstöðu landsins og hagsmuni. Nefndin telur grundvallaratriði að þjóðaröryggis verði gætt í hvívetna og að alþjóðlegu samstarfi Íslands í öryggis- og varnarmálum verði ekki stefnt í hættu á nokkurn hátt. Ísland má ekki verða veikasti hlekkurinn í keðju öryggissamstarfs vegna hættu á netárásum og upplýsingaleka. Nefndin áréttar þó að tryggja verði í senn að ekki sé tekin áhætta með öryggismál þjóðarinnar, en einnig að viðskiptahagsmunum og samkeppnissjónarmiðum sé ekki teft í tvísýnu með órökstuddri ákvarðanatöku og áréttar það sjónarmið að við beitingu ákvæðisins skuli fylgja rökstuðningur byggður á öryggishagsmunum og að leitað verði sjónarmiða fjarskiptafyrirtækjanna sem um ræðir.

Nefndin ræddi málið í samhengi við þjóðaröryggisstefnu Íslands en stefnan felur í sér 11 áherslur sem allar hafa jafnt vægi og er netöryggi ein þeirra. Í skýrslu *þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland frá árinu 2018* var áhersla lögð á að stuðla að auknu netöryggi með áframhaldandi uppbyggingu á eigin getu og í samstarfi við önnur ríki. Við meðferð málsins kom fram að von væri á nýrri skýrslu þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar í byrjun næsta árs. Þá stefnir forsætisráðherra á að leggja fram frumvarp á vörþingi um fjárfestingar erlendra aðila í fasteignum, auðlindum og grunnvirkjum sem snýr m.a. að því að skilgreina mikilvæga innviði út frá þjóðaröryggi.

Ögnir við netöryggi eru sívaxandi þáttur í öryggismálum á heimsvísu. Þróun í málaflokknum er hröð og hafa stjórnvöld reynt að bregðast við sibreytilegum aðstæðum eftir bestu getu. Lýsir nefndin áhyggjum af því að ekki hafi verið unnið heildstætt áhættumat vegna upplýsinga- og netöryggis, ekki síst hvað varðar þann tæknibúnað sem þarf til uppbyggingar 5G-kerfisins. Hvetur nefndin til að slíkt mat verði unnið reglulega og leggur í því samhengi áherslu á mikilvægi þess að auka sérþekkingu innan lands á málaflokknum og tryggja virkt samstarf milli þeirra fjölmörgu stofnana og sérfræðihópa sem að málaflokknum koma, t.d. innan Póst- og fjarskiptastofnunar, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, utanríkisráðuneytis og embættis ríkislögreglustjóra, hvort sem er á vettvangi þjóðaröryggisráðs eða samráðshóps um aðgerðaáætlun vegna netöryggismála. Nauðsynlegt er að auka möguleika Íslands til að sinna málaflokknum vel með því að tryggja getu þar til bærri stofnana.

Nefndin bendir á að í 89. gr. frumvarpsins er kveðið á um geymslu gagna um fjarskipti í sex mánuði. Slík gagnageymd hefur verið gagnrýnd á grundvelli persónuverndarsjónarmiða og kostnaðar, en einnig kann geymsla slíkra gagna að vera ógn við þjóðaröryggi komist árásaðilar yfir þessi gögn í gegnum innbrot í tölvukerfi eða gagnaver fjarskiptafyrirtækja. Sjónarmið er lúta að rannsókn sakamála eiga þó erindi í umræðu um gagnageymd. Nefndin hvetur umhverfis- og samgöngunefnd til að taka þetta atriði til skoðunar.

Nefndin leggur áherslu á virkt samstarf netöryggissveitar og ríkislögreglustjóra um net- og upplýsingaöryggi, líkt og kveðið er á um í lögum nr. 78/2019, um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. Að sama skapi þarf að tryggja virkt samstarf ríkislögreglustjóra og Póst- og fjarskiptastofnunar um net- og upplýsingaöryggi, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Nauðsynlegt er að tryggja miðlun upplýsinga um netöryggi og netárásir milli annars vegar allra í stjórnkerfinu sem að einhverju leyti koma að þessum málum og hins vegar frá stjórnkerfinu til neytenda og fyrirtækja. Í því samhengi er mikilvægt að unnið sé reglubundið áhættumat um net- og upplýsingaöryggi. Þá þarf að tryggja virkt samráð milli CERT-IS netöryggissveitarinnar og öryggisteyma tæknifyrirtækja svo byggja megi upp öflugar netvarnir.

Nefndin telur ekki tilefni til að leggja til breytingu á einstökum ákvæðum frumvarpsins en vísar til ofangreindra sjónarmiða sem reifuð hafa verið.

Alþingi, 16. desember 2020.

Sigríður Á Andersen, form.  
Ari Trausti Guðmundsson.  
Bryndís Haraldsdóttir.  
Gunnar Bragi Sveinsson.  
Logi Einarsson.  
Njáll Trausti Friðbertsson.  
Rósa Björk Brynjólfssdóttir.  
Silja Dögg Gunnarsdóttir.  
Þorgerður K. Gunnarsdóttir.