



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
bt. Sigríðar Rafnar Pétursdóttur lögfræðings
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 17.01.2020

Tilv.: 2001010

Efni: Drög að frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga, mál nr. 304/2019.

Í samráðsgátt stjórnvalda hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins birt til umsagnar drög að frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga, mál nr. 304/2019. 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 frumvarpsdrög 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 varðar starfsemi PFS, sbr. t.d. að því sem lýtur að leyfisveitingum og skráningum, eftirliti með fjarskiptabúnaði, því að stuðla að öruggum fjarskiptum og neytendavernd.

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 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. Lögin og þær tilskipanir ESB sem lágu þeim til grundvallar var ætlað að gilda samhliða beitingu almennra samkeppnisreglna gagnvart fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptamarkaði.¹ 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.²

Í þessu sambandi er ástæða til að taka sérstaklega undir það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpsdrögunum þar sem fjallað er um eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði og samspil eftirlits PFS annars vegar og Samkeppniseftirlitsins hins vegar (kafla 3.3). Telur Samkeppniseftirlitið að samhliða lagaframkvæmd annars vegar almennra samkeppnisreglna og hins vegar fjarskipta- og póstreglana, 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.

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 halda því gjarnan

¹ 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.“

² Sjá t.d. Bellamy & Child, European Community Law of Competition, sjötta útgáfa 2008, bls. 1148-1149: „...since 1. January 1998 most communications providers in the Community have been exposed to „full competition“. However, many communications providers retain large market shares and a significant degree of market power, in particular by virtue of the range of services which they offer and the breadth of their distribution networks. Although their de jure monopoly has been ended, many national network providers retain de facto dominance in a number of markets. Article 82 therefore assumes particular importance in the communications sector.“



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 á viðkomandi markaði (e. *sector regulator*), í þessu tilviki PFS, sem ekki hefur sömu heimildir 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 að oft að fá íhlutun hnekk á þessum grundvelli.

Að mati eftirlitsins er núgildandi umgjörð stofnananna, sbr. þær breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir, vel í stakk búin til að leysa úr málum af þessu tagi.

Ljóst er af núgildandi fjarskiptalögum og lögum um PFS að stofnunin hefur viðamiklu hlutverk að gengna við að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um póstpjónustu og að hafa eftirlit með aðilum sem veita þá þjónustu. Er PFS m.a. gert að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptapjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að m.a. að vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á þeim sviðum, sbr. 1. og 2. tl. 3. gr. laga 69/2003. Þrátt fyrir framangreint hlutverk PFS hefur stofnunina hingað til skort nægilegar heimildir til þess að fylgja eftir hlutverki sínu og því að ákvarðanir stofnunarinnar skapi nægileg og tilætluð varnaráhrif þannig að þeim sé fylgt. Það hefur leitt til þess að kvartanir og erindi aðila á fjarskiptamarkaði hafa beinst frekar til Samkeppniseftirlitsins en PFS þrátt fyrir að umtalsverðar kvaðir hvíli á fyrirtækjum með umtalsverðan markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum. Á móti hafa komið upp tilvik að fjarskiptafyrirtæki sem erindin beinast að vilji að mál sem tekin eru upp á grundvelli þeirra séu rekin undir forræði PFS frekar en Samkeppniseftirlitsins af sömu ástæðu. Samkeppniseftirlitið því telur ljóst að þau úrræði sem PFS er veitt til þess að fylgja eftir sínum ákvörðunum þurfa að vera í samræmi við það hlutverk sem stofnuninni er ætlað að gegna við að koma á og gæta að samkeppnisháttum á fjarskipta- og póstmarkaði.

Samkeppniseftirlitið telur að frumvarpsdrögin endurspegli vel það aukna ábyrgðarhlutverk sem PFS er falið að gegna. Er Samkeppniseftirlitið til að mynda sammála löngu tímabærri heimild PFS til að beita mögulegum stjórnvaldssektum og viðurlögum, sbr. XV. kafla í frumvarpsdrögum, til að eiga þess kost að fylgja eftir eftirlitshlutverki sínu og ákvörðunum. Mun PFS m.a. verða skv. þessu veitt heimild til að sekta fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtæki sem aðild eiga að broti gegn tilteknum ákvæðum fjarskiptalaga og reglum á grundvelli þeirra allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Er sú sektarheimild til þess fallin að efla getu PFS til að fylgja eftir stjórnvaldsákvörðunum sínum þannig að þær hafi tilætluð varnaráhrif.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er Samkeppniseftirlitið fylgjandi fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum að breyttum fjarskiptalögum, þ.m.t fyrirhuguðum breytingum á lögum um PFS. Er Samkeppniseftirlitið reiðubúið til þess að veita frekari umsögn um frumvarpið á síðari stigum ef ástæða þykir til.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson

Birgir Óli Einarsson