



Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið

## **Sent inn á Samráðsgátt**

Reykjavík, 9. janúar 2020

Efni: Mál nr. 304/2019, „Drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti“.

Vísað er til draga að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti, sem og draga að frumvarpi um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun.

### **Samandregnar megin áherslur**

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

- Félagið er sammála því markmiði íslenskra stjórvalda að fjarskiptaregluverk styðji m.a. við skynsamlega og hagkvæma uppbyggingu innviða fyrir 5G-net og -þjónustu á Íslandi.
- 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 stjórnarskrá og ákvæði Kóðans.
- Félagið andmælir áformum um að fjölmiðlabjónusta bætist við rekstrargjaldsstofn þegar hún er seld í pakka með fjarskiptabjónustu og telur það ekki sækja stoð í ákvæðum Kóðans.



- Félagið telur varhugavert að fella niður ákvæði um aðgang að leigulínum og heimtaug.
- Félagið telur frumvarpið innleiða með röngum hætti ákvæði um fjarskiptaleynd og gagnageymd.
- Félagið varar við að ákvæði um hámarksverð og eftirlit með smásölumörkuðum gangi lengra en leiða má af Kóðanum.
- Félagið telur ákvæði um neytendavernd ganga lengra en leiða má af Kóðanum.
- 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.
- Félagið telur ákvæði um upplýsingaveitur og bannmerkingar í símaskrá úrelt og þurfa endurskoðunar við.
- Félagið telur að mönnun fjarskiptaráðs tryggi ekki nauðsynlega sérþekkingu á fjarskiptum og að fulltrúa frá fjarskiptafyrirtækjum skorti.
- Félagið telur að sektarheimildir til handa PFS óþarflega miklar og í engu samræmi við það sem almennt gerist í Evrópu.
- Félagið telur tímabært að fjölmíðlanefnd, PFS og Samkeppniseftirlit verði samaneinað undir einn hatt.
- Félagið fagnar ákvæði um opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með stuðningi ríkisins, en leggur til að við það verði bætt orðlagi sem tryggi jafnræði í verðlagningu fyrir slíkan aðgang.



## Almennt

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. Raunar er það svo, að skv. gagnagrunni EES, eru drög að ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar ekki fyrirliggjandi. Þá hefur tilskipunin ekki enn verið þýdd á íslensku, sem verður að teljast óheppilegt. Einnig er óljóst hvernig leyst verði úr stjórnskipulegum vandamálum sem tengjast þátttöku í yfirþjóðlegri eftirlitsstofnun, sem reglugerðarpakki ESB frá 2009 mælir fyrir um. Gott væri ef ráðuneytið gæti skýrt stöðu þessara mála, enda álitamál hvort leiða eigi gerðir í landslög sem ekki hafa verið teknað upp í EES samninginn og eru þar með ekki bindandi að þjóðarrétti.

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 endurspeglist 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 jólín 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 verðlagshækkanir á sama tíma og víslata 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 of



íþyngjandi reglum um aukna neytendavernd. Neytendur hafa enda ríkulega notið góðs af lækkandi verði fjarskiptapjónustu. Sérstaklega er varhugavert að innleiða reglur sem eru mun strangari en Kóðinn mælir fyrir um, sbr. nánari umfjöllun í umsögn þessari.

Fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk gefst nú kostur á að leggja fram tilboð um skuldbindingar varðandi sameiginlegar fjárfestingar, aðskilnað starfsemi og almennar kvaðir og geta slík tilboð leitt til þess að kvöðum verði létt af fyrirtækjunum að einhverju leyti. Gerir Sýn ekki athugasemdir við það. Ný kvöð bætist við regluverkið og felst í því að Póst- og fjarskiptastofnun getur, ef aðrar kvaðir hafa ekki reynst fullnægjandi, kveðið á um aðskilnað rekstrareininga lóðrétt starfandi fyrirtækis sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Sýn telur þetta ákvæði mikilvægt í ljósi þess hvernig Símasamstæðan hefur hagað sínum markaðsaðgerðum, sbr. t.d. sektarákvvarðanir PFS í málum nr. 10/208 og 27/2019.

## **Markmið og gildissvið**

Ekki eru gerðar athugasemdir við 1. gr. laganna um gildissvið. Eins og það er afmarkað er ljóst að fjölmiðlaþjónusta fellur ekki með beinum hætti undir fjarskiptalög. Telur Sýn það vera rétta afmörkun, sbr. mótmæli félagsins hér að neðan við því að fjölmiðlaþjónusta falli undir lögini við það eitt að vera seld í vöndli með fjarskiptapjónustu.

Lögini gilda um fjarskipti, fjarskiptapjónustu og fjarskiptanet *hér á landi*. Þetta þýðir að mati Sýnar, að starfsemi Farice ehf., að því marki sem hún hefur áhrif hér á landi, fellur undir fjarskiptalög. Telur Sýn mikilvægt að Farice, rétt eins og önnur fyrirtæki sem eru að mestu í opinberri eigu gæti jafnræðis þegar kemur að verði og öðrum skilmálum. Af þeim sökum er gerð tillaga að breyttri 3. gr. c. aftast í umsögn þessari.

## **Fjarskiptaráð**

Sýn telur að það skorti sérþekkingu á fjarskiptum í fjarskiptaráði miðað við hvernig ætlunin er að ráðið verði skipað. Eins og skipan þess er háttarð skv. frumvarpinu er einungis tryggt að einn meðlimur hafi slíka sérþekkingu, þ.e. forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá er vandséð hvers vegna forstjóri Þjóðskrár Íslands á sæti í ráðinu, en sú stofnun hefur ekkert hlutverk þegar kemur að stjórnsýslu fjarskiptamála hér á landi. Nærtækara



væri að skipa fulltrúa fjarskiptafyrirtækja í ráðið, eftir atvikum sameiginlegan fulltrúa til að mynda frá Samtökum iðnaðarins.

## Orðskýringar

Sýn gerir fyrirvara við skilgreiningu á aðgangi skv. frumvarpinu. Hann er mjög rúmt skilgreindur. Þörf er á að skýra hvað átt er við með aðgangi fyrir t.d. skilyrt aðgangskerfi sjónvarpsþjónustu, sýndarþjónustu, upplýsingakerfi og gagnagrunna.

## Aðgangur að leigulínum og heimtaugum

Gert er ráð fyrir að sérstök ákvæði um aðgang að leigulínum og heimtaugum sem er að finna í 33. gr. og 34. gr. núgildandi laga falli brott, en mögulegt verði að kveða á um slíkan aðgang með ákvörðun í kjölfar markaðsgreiningar eftir því sem þurfa þykir. Sýn mótmælir þessum áformum og telur þau varhugaverð. Mjög mikilvægt er að áfram verði slík ákvæði til að tryggja ótruflaðan aðgang að heimtaugum og leigulínum Mílu ehf. og GR og í það minnsta nauðsynlegt að tryggja slíkt með því að bæta við bráðabirgðaákvæði í fyrirliggjandi frumvarp.

## Framkvæmd markaðsgreininga

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

## 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.

Sýn 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 dóum EB-dómstólsins, til að mynda í svokölluðu Tele2 máli. Samkvæmt



þeim dómi er einungis réttlætanlegt að setja kvaðir á fjarskiptafélögin um geymslu umferðargagna í því skyni að aðstoða lögreglu í alvarlegum málum, svo sem vegna hryðjuverkaógnar. Slík gagngeymd 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 ótvíráett samþykti umráðamanns og eiginlegs notanda síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis, og er skilyrði að ástæða sé til að ætla að upplýsingar, sem skipt geta miklu fyrir rannsókn máls, fáist með þeim hætti. Með lögum nr. 88/2008 var jafnframt bætt inn ákvæði í 12. mgr. 47. gr. laga um fjarskipti um heimild lögreglu til að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að varðveita þegar í stað tölvugögn, en ákvæði í þessa veru hafði áður verið lögfest í 87. gr. a laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 með lögum nr. 74/2006.

Þann 8. apríl 2014 féll dómur EB-dómstólsins þar sem tilskipun 2006/24/EB um varðveislu fjarskiptaupplýsinga var úrskurðuð ógild, sbr. *EBD, mál C-293/12 og C-594/12, ECR 2014, bls. I-238*. Í dóminum er vikið sérstaklega að tveimur grundvallarréttindum í réttindaskrá Evrópusambandsins, annars vegar friðhelgi einkalífs og hins vegar vernd persónuupplýsinga. Það var niðurstaða dómstólsins að tilskipunin bryti gegn meðalhófsreglu í ljósi alvarleika þess 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 tiltekina 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.*

Sýn beinir því til ráðuneytis að endurskoða ákvæðin um gagnageymd í fyrirliggjandi frumvarpi, enda óheppilegt að á vegum stjórnválda séu til meðferðar tvö frumvörp sem eru jafn ósamrýmanleg og raun ber vitni. Nærtækast virðist að fella 3. mgr. 42. gr. alfarið úr gildi. Þá myndi standa eftir 12. mgr. 47. gr., sem er mun afmarkaðri og hóflegri og því líklegrí til að uppfylla skilyrði fyrrgreindrar dómaframkvæmdar.

## **Hámarksverð og eftirlit með smásöluþjónustu**

Í IX. kafla eru nokkur ákvæði um hámarksverð á tiltekinni þjónustu. Eitt þeirra varðar hámarksverð fyrir reiki á EES svæðinu og er það einnig að finna í gildandi lögum. Nýmæli er að heildsöluverð fyrir lúkningu símtala og SMS verður ákvæðið fyrir allt Evrópska efnahagssvæðið. Mun það gilda gagnvart öllum símafyrirtækjum. Ákvæðið gerir það óþarf að Póst- og fjarskiptastofnun framkvæmi greiningu á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu og taki ákvörðun um verð og mun þetta einfalda stjórnsýslu á þessu sviði verulega. Þá nýtt ákvæði um hámarks smásöluverð á millilandasímtölum innan EES svæðisins.

Sýn gerir fyrirvara við áform um að setja hámarksverð á smásölustigi og telur að markaðslögmálin eigi alfarið að gilda þar í stað gamaldags verðlagsstýringar.

Til dæmis er ráðherra fengin heimild í 54. gr. frumvarpsins til að setja "reglugerð um hámarksverð fyrir fjarskipti þar sem m.a. er heimilt að kveða á um: hámarksverð mínútuverð, hámarks verð á textaskilaboðum, val neytanda á áskriftarleiðum, o.s.frv." Miðstýring og afskipti stjórnválda af verðlagningu, eins og kemur fram í greininni og raunar víðar í frumvarpinu, er óheppileg fyrir markaðinn. Það er ljóst að síðan markaðsvæðing



fjarskipta átti sér stað árið 1998 hefur hagur neytenda og þjónusta við neytendur í fjarskiptum aukist verulega m.t.t. gæða sem og að verð hefur lækkað verulega fyrir aukna þjónustu.

61. gr. frumvarpsins, um eftirlit með smásölubjónustu, er sama marki brennd. Þar eru PFS fengnar mjög víðtækar heimildir til að leggja á kvaðir á smásölustigi, til að mynda „kröfur um að fyrirtæki innheimti ekki óhófleg gjöld, hindri ekki markaðsaðgang eða takmarki samkeppni með undirverðlagningu, veiti tilteknum endanotendum ekki ótilhlýðilegan forgang eða setji saman óeðlilega þjónustupakka. Ennfremur er heimilt að kveða á um verðbak á smásöluverð, ráðstafanir til að stjórna einstökum gjaldskrám, eða ráðstafanir til að beina gjaldskrám í átt að kostnaðarverði eða verði á sambærilegum mörkuðum.“

Með samkeppnislögum nr. 8/1993 voru lög nr. 56/1978, um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti afnumin. Verðlagslögin höfðu gilt um áratuga skeið með tilheyrandi verðlagsstýringu stjórnvalda. Skýtur skökku við að á árinu 2020 eigi að innleiða á nýjan leik verðlagslög um fjarskiptaþjónustu, en þar hefur ríkt virk samkeppni um áraraðir. Ráðstafanir sem þessar eru líklegar til þess að festa í sessi einsleitni á markaði fremur en að stuðla að fjölbreytileika og samkeppni.

Telji stjórnvöld engu að síður nauðsynlegt að leiða ákvæði um eftirlit með smásölubjónustu í lög vegna Kóðans þarf það að gerast með réttum hætti. Þannig skortir í núverandi frumvarp texta sem endurspeglar varnagla sem Kóðinn kveður á um í 4. mgr. 83 gr., þ.e.: „Without prejudice to Articles 85 and 88, national regulatory authorities **shall not apply retail control mechanisms under paragraph 1 of this Article to geographical or retail markets where they are satisfied that there is effective competition.**“

## Um rekstrargjald

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Sýn gerir almennt ekki athugasemdir við þær breytingar.

Hins vegar er óhjákvæmileg að gera athugasemdir við tvær þeirra, þ.e. þær sem lúta að rekstrargjaldi annars vegar og aðgangi að netum sem byggð eru upp með ríkisstuðningi hins vegar.



Lagt er til með frumvarpinu að tekið skuli tillit til fjölmíðlahluta starfsemi fjarskiptafyrirtækja við ákvörðun og útreikning rekstrargjalds. Þetta er í frumvarpinu rökstutt m.a. með vísan til þess þess að efni er í síauknum mæli tvinnað saman við fjarskiptaþjónustu í pakkatilboð, en meginreglan er sú, sbr. 77. gr. frumvarpsins, að ef a.m.k. einn þjónustubáttur telst vera fjarskiptaþjónusta skuli allir aðrir þjónustubættir pakkans falla undir gildissvið fjarskiptalaga. Það er með öllu órókrétt að líta svo á að fjölmíðlaþjónusta breytist í fjarskiptaþjónustu við það eitt að hún sé seld í pakka með fjarskiptum. Samkvæmt gildandi lögum eru það einungis rekstrartekjur af fjarskiptastarfseminni sem mynda stofn til rekstrargjalds fjarskiptafyrirtækja og með öllu órókrétt að gera breytingu þar á. Þá sækir það ekki stoð í Kóðann að fella fjölmíðlaþjónustu með þessum hætti undir fjarskiptalög. Þótt vissulega sé að finna í 107. gr. Kóðans ákvæði um pakkatilboð, eiga þau við um pakka þar sem fjarskiptaþjónusta (ekki fjölmíðlaþjónusta) annars vegar og endabúnaður hins vegar er boðinn fram í pakka. Engin málefnaða rök standa því til þess að íslensk lög verði strangari og meira íþyngjandi hvað þetta varðar.

Þá skýtur verulega skökku við að á sama tíma og stjórnvöld eru að undirbúa sérstakt styrktarkerfi til einkarekinna fjölmíðla, sbr. fyrirliggjandi frumvarp menntamálaráðherra þar um, sé verið að íþyngja einkareknum fjölmíðlafyrirtækjum með þeim hætti sem fjarskiptalagafrumvarpið ráðgerir. Í reynd myndi ákvæðið, verði það að lögum, að líkindum fela í sér svo stórfellda hækkun á rekstrargjaldi Sýnar að nánast allur mögulegur ábati af ríkisstuðningi til félagsins væri fyrir borð borinn. Samkvæmt lauslegum útreikningum myndi lagabreytingin í reynd fela í sér rúmlega 60% hækkun á rekstrargjaldinu frá því sem nú er. Er augljóst að það getur vart verið vilji stjórnvalda eða Alþingis, enda í beinni andstöðu við fullyrðingu frumvarpshöfunda um að ekki sé lögð til hækkun á gjaldinu, auk þess að vera í andstöðu við áform um ríkisstuðning. Ef þessi breyting verður hins vegar að lögum er einsýnt að endurskoða þyrfti grundvöll fyrir fjölmíðlaþjónustustarfsemi einkarekinna miðla sem eru jafnfram í eigu fjarskiptafyrirtækja. Því er lagt til að k-lið 106. gr. frumvarpsins verði breytt í þá veru að orðin „*þar með talið af fjölmíðlahluta fjarskiptastarfsemi*“ verði felld úr frumvarpstextanum.

## Framsal tíðna og tíðnigjöld

Í frumvarpinu er að finna ákvæði þar sem framsal tíðna er heimilað og fagnar Sýn því nýmæli. Hins vegar gerir Sýn 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 651 milljón krónum í tekjur fyrir ríkið, þ.e. ef öllum tíðniheimildunum verður endurúthlutað við lok nágildandi gildistíma þeirra. Telur Sýn 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. Þá virðist hinni auknu gjaldtöku ætlað að fjármagna fleiri stöðugildi hjá PFS.

Til viðbótar ofangreindum athugasemdum vill Sýn benda á að við úthlutun bæði 800MHz tíðnibandsins og fleiri tíðnibanda á undanförnum 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.

Sýn 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 farsímatækni óháð kynslóðum, þ.e. 2G,3G,4G. Umrædd rök fyrir að verðleggja 800 MHz tíðnir umfram aðrar eru því haldaus með öllu, og í reynd verið að skattleggja Sýn 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 ákværðast 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:

Tíðniréttahafi	Samtals MHz	Gjald (Mkr)
Nova	100,0	150
Vodafone	140,0	290
Síminn	129,6	203,6
IMC	6,8	6,8
Lhg.	0,8	0,8
Samtals	377,2	651,2

Augljóst er að gjaldtakan mun bitna harðast á Vodafone. Ákvæði frumvarpsins samræmist því í öllu falli ekki ákvæðum stjórnarskrár um skattlagningu og jafnræði. 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. Sýn leggst því alfarið gegn hækkun tíðnigjalda og leggur til að þau verði lækkuð en ekki lækkuð vegna aukinnar þarfar við innleiðingu 5G. Vill Sýn benda góðfúslega á að PFS starfar fyrir fjölmörg fjarskiptafyrirtæki eins og glöggt má sjá í ársskýrslum PFS, og það skytur verulega skökku við að tekjuöflun PFS eigi að koma að svo stórum hluta gegnum farsímafyrirtækin. Nær væri að líta til fyrirtækja í aðgangshluta fjarskiptastarfseminnar, eins og Mílu, GR o.s.frv.

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.

Kóðinn mælir auk þess sérstaklega fyrir um að tíðnigjöld skuli 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 stjórnarskrá, sem og ákvæðum Kóðans, með jafn augljósum hætti og ráðgert er í fyrirliggjandi frumvarpi. Slík gjaldtaka þarf í það minnsta að byggja á almennum sjónarmiðum og leggjast jafnt á alla aðila á markaði.

## Neytendavernd

Í frumvarpinu eru ákvæði um stóraukna neytendavernd. Sýn fær ekki séð hvers vegna svo íþyngjandi ákvæði eru nauðsynleg á sviði fjarskipta umfram það sem gildir á öðrum sviðum viðskipta. Virk samkeppni í fjarskiptapjónustu tryggir einfaldlega neytendum lægri verð og að skilmálar séu hóflegir. Fær Sýn til að mynda ekki séð að bann við samningum um bindingu umfram sex mánuði styðjist við Kóðann. Verði þessi ákvæði óbreytt að lögum er einsýnt að hinár auknu kvaðir á fjarskiptafyrirtækin munu skila sér í hærra verði til neytenda, sem vart getur talist heppileg neytendavernd. Er þess farið á leit að þessi kafli frumvarpsins verði endurskoðaður í heild sinni. Hér verður þó vikið að nokkrum atriðum til nánari skýringar:



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

Það býr engin annar markaður á Íslandi við það að stjórnvald sé ábyrgt fyrir að haldið sé úti samanburðarþjónustu í rauntíma til aðstoðar við neytendur. Slíkt er ekki gert í bankaþjónustu, 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 áfram óheimilt að kveða á um lengri bindtíma neytenda en sex mánuði með ákveðinni undantekningu þó. Stöðug tilfærsla viðskiptavina hefur mikil neikvæð fjárhagsleg áhrif á fjarskiptafélögin öll og markaðinn í heild sinni. Ætla má að verðlagning félaganna sé hærri til þess að geta staðið straum af þessum kostnaði. Á mörkuðum erlendis hafa fjarskiptafélög heimildir til þess að gera fjölbreyttari samninga við neytendur og þar með ná niður verðum, bæta þjónustu og tryggja fjárhagslegan stöðuleika félaganna. Í Evrópu er til að mynda almennt heimilt að kveða á um allt að 24 mánaða bindtíma. Skv. upplýsingum frá rádgjafafyrirtækinu Cullen á þetta við í Belgíu, Tékklandi, Frakklandi, Þýskalandi, Írlandi, Ítalíu, Hollandi, Spáni, Svíþjóð og Bretlandi. Fullyrða má, að það væri hagfellt neytendum ef unnt væri að gera samninga til 24 mánaða. Þeir myndi sannanlega njóta þess í lægri verðum en þeim sem gilda skv. almennum verðskrám án bindingar.

Þá vekur sérstaka athygli að Kóðinn heimilar berum orðum allt að 24 mánaða bindtíma, þótt vissulega sé einstökum ríkjum heimilt að stytta hann. Miðað við hve samkeppni er orðin virk í fjarskiptapjónustu á Íslandi og að teknu tilliti til hver er almenna reglan í Evrópu blasir við að sex mánaða hámarks bindtími á Íslandi á sér engar málefnalegar forsendur. Því leggur Sýn til 72. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að heimilt verði að kveða á um allt að 24 mánaða bindtíma, rétt eins og almennt á við í Evrópu. Að öðrum kosti er samkeppnisstaða íslenskra fjarskiptafyrirtækja skert að ósekju.

Í 4. mgr. 72. gr. fumvarpsins er kveðið á um að við framlengingu eða breytingar á samningi um fjarskiptapjónustu og a.m.k. einu sinni á ári skuli fjarskiptafyrirtæki gefa endanotendum ráð um bestu gjaldskrár að því er varðar þjónustu þess. Póst- og fjarskiptastofnun getur skv. frumvarpinu



sett nánari reglur um upplýsingamiðlun skv. þessari málsgrein. Aftur verður að setja spurningamerki við slíka forræðishyggju ríkisins. Virk samkeppni á markaði sér um að fjarskiptafyrirtæki kappkosta að veita viðskiptavinum sínum ráðleggingar um gjaldskrá og óþarfi að stjórnvald hlutist til um það. Vissulega styðst ákvæðið að hluta til við 3. mgr. 105. gr. Kóðans, en þar eru engin fyrirmæli um að þurfa a.m.k. einu sinni á ári að ráðleggja viðskiptavinum um bestu kjör. Fæst ekki séð hvaða málefnalegu rök eru á bak við að íþyngja íslenskum fjarskiptafyrirtækjum umfram það sem almennt mun gilda í Evrópu. Er þess því farið á leit að ákvæðinu verði í það minnsta breytt til samræmis við Kóðann.

Í 76. gr. er að finna ítarlegra ákvæði um númeraflutning en í gildandi lögum. Fjallað er sérstaklega endurgreiðslu eftirstöðva fyrirframgreiddra gjalda. Slík endurgreiðsla getur því aðeins verið háð þóknun sé kveðið á um slíkt í samningum, hún sé hófleg og í réttu hlutfalli við raunkostnað.

Aftur er hér verið að hlutast til um samninga og verðlagningu á smásölumarkaði. Flækjustig við endurgreiðslu á fyrirframgreiddum gjöldum er talsvert. Í skilmálum fjarskiptafélaga er talað um að uppsögn taki gildi við mánaðarmót óháð því hvenær sagt er upp. Svipað fyrirkomulag er í sölu áskriftum fjölmíðlaveitna, í sölu hugbúnaðar sem og aðgangi að líkamsrækt o.s.frv. Ekki er vitað til þess að á nokkru öðru sviði viðskipta gildi kvöð um að endurgreiða viðskiptavini þjónustu sem hann hefur þegar greitt fyrir og gengist undir skilmála sem kveða á um að hann skuli standa skil á greiðslum vegna yfirstandandi gjaldatímabils.

Fjarskiptafyrirtæki bera einnig kostnað til sinna birgja og oftar en ekki er innheimt með sama formi, þ.e fjarskiptafélög eiga ekki kost á því að fá endurgreitt hlutfallslega kostnað sem verður af viðskiptavini komi til þess að hann hætti í þjónustu (t.d. aðgangsgjald gr, leyfisgjöld í fjarskiptabúnaði, o.s.frv.). Aukinheldur verður til kostnaður við það að viðskiptavinur hætti (skil á búnaði, umsýsla á lager, skrifstofukostnaður, o.s.frv.).

Hér er gengið lengra en kveðið er á um í Kóðanum, en þar segir: "Transferring providers shall refund, upon request, any remaining credit to the consumers *using pre-paid services*", sbr. 6. tl. 106. gr. Af þessu verður ráðið að ákvæðið um endurgreiðslur eigi einungis við um þjónustu þar sem hlutaðeigandi á inneign á *fyrirframgreiddu frelsiskorti* og óskar sérstaklega *eftir endurgreiðslu þeirrar inneignar*. Ákvæði frumvarpsins gengur hins vegar lengra og fjallar almennt um alla fjarskiptaþjónustu þar sem gjöld eru fyrirfram greidd, þ.m.t. áskriftargjöld. Engin málefnaleg rök eru fyrir að



leggja kvaðir á íslensk fjarskiptafyrirtæki, sem eru langt umfram það sem tíðkast í Evrópu. Er þess farið á leit að ákvæðinu verði breytt til samræmis við Kóðann.

## **Netöryggissveit**

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem lúta að hlutverki netöryggissveitar, sem og fyrirmæli um samninga netöryggissveitar og fjarskiptafyrirtækja. Sýn 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 fjármálabjónustu komi að fjármögnun netöryggissveitarinnar til að sú sveit verði sem öflugust og geti sem best gengt því hlutverki sem henni er ætlað.

## **Upplýsingaveitur**

Ákvæði frumvarpsins um símaskráupplýsingar 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 upplýsingabjónustuveitur. Sýn telur að þetta ákvæði sé barn síns tíma og að í ljósi samkeppni á sviði upplýsingaveitna sé það óþarf. 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.



## Bannmerkingar í símaskrá

Samkvæmt lokamálgrein 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 - hvorju ber að fara eftir? Ef viðskiptavinur er með bannmerkingu í þjóðskrá en ekki símaskrá, hvorju ber að fara eftir? Það er einsýnt að ákvæðið er barn síns tíma og tekur ekki tillit til að samkeppni er milli upplýsingaveitna og fleiri en ein símaskrá í landinu. Annað hvort þarf að nútímovæða þetta lagaákvæði eða einfaldlega afnema það.

## Sektarheimildir

Frumvarpið ráðgerir að PFS fái sams konar sektarheimildir og Samkeppniseftirlitið hefur til álagningar stjórnvaldssekta sem nema allt að 10% af veltu. Sýn getur í sjálfu sér fallist á, að PFS fái rýmri sektarheimildir en skv. gildandi lögum, en telur óþarf að veita stjórnvaldinu svo íþyngjandi heimildir. Bent skal á að samkeppnisfyrvöld beita sjaldnast öllum refsrammanum og afar fátítt er að sektir fari umfram 5% af veltu.

Eftir því sem Sýn kemst næst er einungis unnt að finna dæmi frá Bretlandi þar sem eftirlitsaðili á sviði fjarskipta hefur svo ríka sektarheimild eins og lagt er til í frumvarpinu, þ.e. 10% af veltu. Sú heimild er þó skýrt afmörkuð við brot gegn almennum heimildum (starfsleyfum) viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Víðast hvar í Evrópu eru heimildirnar bundar við fjárhæðir, sem eru mun lægri en sem nemur 10% af veltu. Í Frakklandi er miðað við 3% af veltu og í Belgíu 5% af veltu.

Sýn 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. Að öðrum kosti mætti líta til þeirra sektarheimilda sem Persónuvernd hefur í kjölfar af innleiðingu GDPR, en þar er gert ráð fyrir sektum sem geta numið allt að 2% af heildarveltu fyrirtækis á næstliðnu fjárhagsári.



## Stofnanauppbýgging

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á stofnanauppbýggingu 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 hefur í hart nær fimm ár beðið eftir niðurstöðu samkeppnisfirvalda vegna markaðsaðgerða Símans á sjónvarpsmarkaði. 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. Telur Sýn til að mynda einsýnt, að fjölmiðlanefnd er of lítil eining til að geta talist sjálfbær ríkisstofnun, sér í lagi þar sem PFS hefur þegar eftirlit með tilteknun 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 uppbýggingu markaðarins. Þá má setja spurningamerki við að eftirlit með póstþjónustu sé á sömu hendi og eftirlit með fjarskiptastarfsemi. Færi betur á því að eftirlit með póstþjónustu væri í sérstakri stofnun eða sérstakri deild innan Samkeppniseftirlits.

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. Á móti gjöldum er gert er ráð fyrir aukningu tekna sem renna í ríkissjóð vegna tíðningjalda, en áætlað er að tekjur aukist um 115 m.kr. á árinu 2021. Áhrifamat þetta byggir á kostnaðargreiningu frá Póst- og fjarskiptastofnun. Helstu ástæður fyrir auknum varanlegum kostnaði eru sagðar vera vegna fjölgunar starfsmanna um 6 stöðugildi á árinu 2021 ásamt kostnaði vegna þátttöku í BEREC og þýðingar staðla. Viðbótar starfsmenn komi til með að sinna verkefnum er snúa m.a. að markaðsgreiningum, eftirliti með ljósvakanum og viðhaldi kerfiseininga á gagnagrunni almennra fjarskiptaneta (GAF).

Sýn fær ekki séð að þörf sé að þeirri fjölgun starfsmanna sem áformuð er. Þannig gerir frumvarpið þvert á móti ráð fyrir breytingu á markaðsgreiningum sem leiða ættu til fækkunar starfsmanna en ekki fjölgunar. Þá myndi núverandi starfsmannafjöldi nýtast betur í sameinuðum stofnunum, sbr. hér að framan.



## **Heildsöluaðgangur að fjarskiptanetum sem byggð er upp með stuðningi ríkisins**

Í nýrri 3. gr. c. er lagt til að kveðið verði á um opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með stuðningi ríkisins. Verð skuli byggja á verðsamanburði og Póst- og fjarskiptastofnun verði falið að skera úr ágreiningi um slíkan aðgang, þ.m.t. um dýpt, tæknilega skilfleti og heildsöluverð.

Sýn telur þessa viðbót við lögin gagnlega og til bóta. Það vantar þó að bæta við texta um að við verðlagninguna verði gætt jafnræðis. Fyrirmæli um jafnræði myndi tryggja aðgang, án mismununar í verðum, að fjarskiptaneti (sæstreng) sem Farice ehf. hefur byggt upp með stuðningi ríkisins. Það er löngu tímabært að afnema þá mismunun sem uppi er í verðlagningu til gagnavera annars vegar og fjarskiptafyrirtækja hins vegar.

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

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrimsson, lögmaður