

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, með síðari breytingum.

Flm.: Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Ólína Þorvarðardóttir, Þuríður Backman,
Mörður Árnason, Róbert Marshall, Atli Gíslason.

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Við úthlutun á tíðniréttindum á 791–821 / 832–862 MHz skal fram til 31. desember 2013 taka gjald sem nemur 3.000.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði. Gjaldið miðast við að tíðniréttindin séu gefin út til 15 ára. Sé tíðniréttindum úthlutað til lengri eða skemmri tíma skal greiða hlutfallslega í samræmi við það. Verði réttindum á tíðnisviðinu úthlutað með uppboðsaðferð skal gjald samkvæmt ákvæði þessu skoðast sem lágmarksboð. Gjaldið skal renna til fjarskiptasjóðs.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Inngangur.

Framlagning þessa frumvarps á rætur að rekja til meðferðar umhverfis- og samgöngunefndar á frumvarpi sem lagt var fram á yfirstandandi þingi (þskj. 438, 362. mál) og fjallar um breytingu á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun (CERT, tíðniréttindi, rekstrargjald o.fl.). Því frumvarpi var vísað til nefndarinnar 8. desember sl. Að því búnu tók nefndin málið til nánari umfjöllunar og fékk gesti á sinn fund. Tók nefndin í framhaldinu þá ákvörðun að fjalla um frumvarpið á ítarlegri hátt. Er því fyrirsjáanlegt að nefndin muni ekki fjalla frekar um málið fyrr en í byrjun árs 2012.

Nefndinni hefur verið bent á nauðsyn þess að í lögum yrði kveðið á um heimildir til gjaldtöku vegna væntanlegra endurúthlutana á umræddum réttindum, svo og vegna hugsanlegra nýrra úthlutana til nýrra aðila á fjarskiptamarkaði. Meðal nefndarmanna náðist pólitísk samstaða um það að þegar litið væri til sjónarmiða um nauðsyn þess að tryggja tekjuöflun ríkissjóðs væri eðlilegt að gjaldtökuheimildir vegna tíðniúthlutana væru tryggðar. Lítur nefndin í því sambandi m.a. til umfjöllunar í skýrslu auðlindanefndar á vegum forsætisráðuneytisins frá árinu 2000 um að eðlilegt sé að endurgjald komi fyrir afnot af hlutum tíðnirófs landsins, takmarkaðri og sameiginlegri auðlind þjóðarinnar.

Um gjaldtökuna.

Nýverið hafa verið gerðar umtalsverðar endurbætur á fjarskiptaregluverkinu að því er varðar úthlutanir á tíðnum. Í apríl 2011 tóku gildi lög nr. 34/2011, um breytingu á fjarskiptalögum, þar sem m.a. voru gerðar breytingar á IV. kafla fjarskiptalaga er fjallar um úthlutun tíðna. Þá tók gildi 6. október sl. ný reglugerð um skipulag og úthlutun tíðna, nr. 1047/2011.

Með lögum nr. 34/2011 var sérstaklega áréttað að fjarskiptatíðnir innan íslensks yfirráðasvæðis eru auðlindir undir stjórn íslenska ríkisins og að úthlutun á tíðnum feli í sér tíma- bundna heimild til skilyrtra afnota, sbr. 1. mgr. 7. gr. núgildandi fjarskiptalaga, nr. 81/2003. Var í því sambandi tekið mið af álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands frá árinu 2000. Voru jafnframt skýrðar heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að úthluta tíðnum og fyrirkomulag úthlutana nánar útfært í ofangreindri reglugerð.

Við gjaldtöku fyrir tíðniréttindi hefur fram að þessu að jafnaði verið hafður sá háttur á að fjalla um gjaldtöku í bráðabirgðaákvæði, enda geta forsendur úthlutunar mismunandi tíðnisviða verið ólíkar. Fjarskiptatíðnir eru takmörkuð auðlind og geta töluverð fjárhagsleg verðmæti verið fólgin í notkun slíkra tíðna. Víða erlendis er um gífurlegar fjárhæðir að ræða, sem ráðast m.a. af stærð markaða, en einnig þurfa ríki víða að samnýta tíðnir með öðrum ríkjum sem deila með þeim landamærum. Mismunandi hlutar tíðnisviðsins hafa yfir að búa mismunandi eiginleikum og eru því misjafnlega verðmætir. Er ítarlega fjallað um forsendur verðlagningar á því tíðnisviði sem hér um ræðir í athugasemdum með ákvæðinu og fylgiskjali til nánari skýringa. Er ljóst út frá fyrri framkvæmd og erlendum samanburði að verðlagning á 800 MHz tíðnisviðinu sem lögð er til í frumvarpinu er hófleg, jafnvel þótt tekið sé mið af veltu fjarskiptafyrirtækja út frá höfðatölu. Gjaldtaka sem lögð er til í frumvarpinu er sam- bærileg við það sem áður hefur tíðkast. Ekki verður séð að gjöldin hafi verið íþyngjandi, enda eru verð fyrir farsímaþjónustu á Íslandi í flokki þeirra hagkvæmstu í Evrópu.

Þá er í ákvæðinu lagt til að verði réttindum úthlutað með uppboðsaðferð skuli gjald sem kveðið er á um í greininni skoðast sem lágmarksboð. Af því tilefni skal þess getið að innan- ríkisráðherra hefur þegar veitt Póst- og fjarskiptastofnun heimild fyrir því að úthlutun fari fram með uppboðsaðferð.

Athugasemdir við ákvæði til bráðabirgða.

Í nýju bráðabirgðaákvæði er gert ráð fyrir gjaldtökuheimild vegna úthlutunar á tíðni- réttindum. Það tíðnisvið sem hér um ræðir, þ.e. 800 MHz tíðnisviðið, mun að öllum líkindum aðallega vera notað fyrir LTE eða fjórðu kynslóð farsímaþjónustu. Sú tækni býður upp á mun meiri og hraðari gagnaflutning heldur en á við um eldri tækni, svo sem UMTS eða þriðju kynslóð farsímaþjónustu. Má ætla að með nægilegri bandbreidd á umræddu tíðnisviði geti fjarskiptafyrirtæki boðið upp á valkost í gagnaflutningsþjónustu sem geti, að einhverju marki, keppt við gagnaflutningsþjónustu í gegnum fastlínu, svo sem xDSL eða ljósleiðaratengingar. Má því ætla að tíðnisviðið bjóði upp á fjölbreytta nýtingarmöguleika sem leiði til aukinnar framlegðar og verðmætasköpunar.

Innheimt hefur verið gjald í ríkissjóð fyrir þau tíðnisvið sem hingað til hefur verið út- hlutað fyrir farsímaþjónustu. Þegar tíðniheimildir voru fyrst gefnar út til að veita GSM- farsímaþjónustu á 900 MHz tíðnisviðinu, annars vegar til Pósts og síma hf., dags. 27. desem- ber 1996, og hins vegar til Tals hf., dags. 23. júlí 1997, var tekið 15.000.000 kr. gjald fyrir hvora heimild fyrir sig. Runnu gjöldin til ríkissjóðs. Með lögum nr. 152/2000, um breytingu á lögum nr. 110/1999, um Póst- og fjarskiptastofnun, var sett inn ákvæði til bráðabirgða um gjaldtöku vegna útgáfu þriðju tíðniheimildarinnar til starfrækslu GSM-farsímanets, en sú heimild var gefin út til Íslandssíma ehf. 11. ágúst 1999. Samkvæmt frumvarpi að fyrrnefndum lögum skyldi fjárhæð gjaldsins miðast við gjaldið fyrir fyrstu tvær heimildirnar en uppfærð þannig að hún tæki mið af breytingu á vísitölu neysliverðs. Gjaldið var þannig ákveðið 16.600.000 kr. þegar frumvarpið var lagt fram 1. nóvember 2000. Vegna væntanlegrar endur- úthlutunar á tíðniréttindum á 900 MHz tíðnisviðinu var ákveðið að uppreikna umrætt gjald með tilliti til verðlagsbreytinga, sbr. lög nr. 146/2010, um breytingu á fjarskiptalögum, en

samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna skal taka 30.000.000 kr. gjald fyrir 2x10 MHz tíðniheimild með gildistíma til 10 ára.

Að sama skapi var ákveðið með lögum nr. 8/2005, um þriðju kynslóð farsíma, að tekið yrði gjald fyrir nýtingu á þeim tíðniréttindum sem úthlutað yrði á grundvelli laganna. Skv. 4. gr. laganna skyldi taka 190.000.000 kr. fyrir hverja úthlutaða tíðniheimild á 2100 MHz tíðnisviðinu, en af þeirri upphæð var hægt að fá afslátt vegna útbreiðslu þjónustunnar um allt land. Nái þau þrjú farsímafyrirtæki, sem fengu úthlutað réttindum á tíðnisviðinu á árinu 2007, markmiðum sínum um að ljúka lágmarksútbreiðslu innan tilsettra tímamarka munu þau njóta hámarksafsláttar, sem þýðir að endurgjald fyrir hverja tíðniheimild verður 40.000.000 kr. fyrir 2x15 + 5 MHz tíðniheimild með gildistíma til 15 ára.

Í þessu ákvæði er gert ráð fyrir því að innheimt verði nokkru hærra gjald en um var að ræða í tilviki endurúthlutunar á 900 MHz og úthlutunar á 2100 MHz tíðnisviðinu. Helgast það m.a. af fjölbreyttum nýtingarmöguleikum tíðnisviðsins og tæknilegum eiginleikum tíðnisviðsins, en eftir því sem tíðni liggur lægra í tíðnirófinu, þeim mun betri möguleika gefur hún til langdrægari og þéttari útbreiðslu með tilliti til landfræðilegra aðstæðna. Í dæmaskyni er ráðgert að innheimt verði 60.000.000 kr. gjald fyrir 2x10 MHz tíðniheimild með gildistíma til 15 ára. Rétt er að taka fram að um er að ræða verðlagningu með tilliti til lengri gildistíma en gert var með gjaldtökuákvæðinu fyrir 900 MHz tíðnisviðið. Sé verðmunurinn leiðréttur með tilliti til þessa er munurinn 15.000.000 kr. á verði fyrir 900 MHz og fyrirhuguðu verði fyrir 800 MHz tíðniheimild samkvæmt ákvæði þessu. Nánar er fjallað um útreikning gjaldsins í fylgiskjali með frumvarpinu, en þar er m.a. sýnt hvernig gjaldið er hlutfallsreiknað með tilliti til stærðar úthlutaðs tíðnisviðs og lengdar á gildistíma réttindanna.

Eðlilegt þykir að gjald verði tekið fyrir tímabundin afnot af auðlindinni líkt og gert hefur verið hingað til. Er það í samræmi við þá meginreglu auðlindastjórnar að eðlilegt afgangur renni til hins opinbera fyrir hagnýtingu á auðlind sem er í sameiginlegri eigu þjóðarinnar, sbr. umfjöllun í skýrslu auðlindanefndar frá árinu 2000, sem unnin var fyrir forsætisráðuneytið. Skynsamlegt þykir að tímabinda gjaldtökuheimildina þar sem hún á eingöngu við um þá úthlutun á tíðnisviðinu sem Póst- og fjarskiptastofnun hyggst ráðast í á næstu missirum. Einnig þykir skynsamlegt að festa ekki verðgildi þessara réttinda í lög til lengri tíma en til ársloka 2013.

Gert er ráð fyrir að gjöldin renni til fjarskiptasjóðs sem starfar samkvæmt lögum nr. 132/2005, um fjarskiptasjóð, en hlutverk hans er að úthluta fjármagni til verkefna sem miða að uppbyggingu stofnkerfa fjarskipta, verkefna sem stuðla að öryggi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins á sviði fjarskipta og annarra verkefna, enda sé kveðið á um þau í fjarskiptaáætlun, og ætla má að ekki verði í þau ráðist á markaðsforsendum.

Gjaldtaka samkvæmt þessu ákvæði er óháð þeirri aðferð sem verður notuð við að úthluta réttindunum, en um ólíkar aðferðir í þeim efnum er vísað til tíðnistefnu Póst- og fjarskiptastofnunar sem er aðgengileg á heimasíðu stofnunarinnar. Verði ákvörðun tekin um að efna til uppboðs á tíðniréttindunum er hins vegar gert ráð fyrir því að umrætt gjald gildi sem lágmarksboð. Þannig gæti endanlegt gjald fyrir réttindin orðið hærra að afloknu uppboði. Viðbótargjöld sem þannig kunna að fást fyrir réttindin renna sömuleiðis til fjarskiptasjóðs. Til nánari skýringar á fyrirkomulagi gjaldtökunnar er vísað til fylgiskjals.

Fylgiskjal.**Gjald fyrir tíðniheimildir.***Stærð tíðnisviðs.*

Verðlagning á tíðni til að starfrækja farnetsþjónustu á 800 MHz tíðnisviðinu er 60.000.000 kr. miðað við 2x10 MHz tíðniheimild, sem þýðir heildarstærð tíðnisviðsins verður 20MHz. Miðað við þarfir markaðarins, þróun og fyrirmyndir erlendis má ætla að það geti verið líkleg stærð á úthlutaðri tíðniheimild. Í samhengi við heildarstærð alls 800 MHz tíðnisviðsins fyrir þessa þjónustu væri hægt að úthluta þremur slíkum tíðniheimildum. Ákvæðið gerir hins vegar ráð fyrir því að stærð úthlutaðs tíðnisviðs geti bæði verið stærra eða minna.

Gildistími tíðniréttinda.

Annar áhrifaþáttur á verðlagningu tíðniréttinda er til hversu langs tíma þau eru úthlutað. Þannig verður að telja eðlilegt að tekið sé lægra gjald fyrir þau tíðniréttindi sem úthlutað eru til skemmri tíma en 15 ára í réttu hlutfalli við þann gildistíma sem um ræðir. Sé tíðniréttindum á hinn bóginn úthlutað til lengri tíma en 15 ára þykir rétt að taka hlutfallslega hærra gjald. eru gefin upp sýnidæmi í töflum hér að neðan.

*Dæmi um útreikning á tíðnigjaldi.***Tafla 1. Gjald fyrir tíðniheimild á 800 MHz tíðnisviði.**

Tíðni / Ár	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5
2x1	10.000	9.600	9.200	8.800	8.400	8.000	7.600	7.200	6.800	6.400	6.000	5.600	5.200	4.800	4.400	4.000	3.600	3.200	2.800	2.400	2.000
2x2	20.000	19.200	18.400	17.600	16.800	16.000	15.200	14.400	13.600	12.800	12.000	11.200	10.400	9.600	8.800	8.000	7.200	6.400	5.600	4.800	4.000
2x3	30.000	28.800	27.600	26.400	25.200	24.000	22.800	21.600	20.400	19.200	18.000	16.800	15.600	14.400	13.200	12.000	10.800	9.600	8.400	7.200	6.000
2x4	40.000	38.400	36.800	35.200	33.600	32.000	30.400	28.800	27.200	25.600	24.000	22.400	20.800	19.200	17.600	16.000	14.400	12.800	11.200	9.600	8.000
2x5	50.000	48.000	46.000	44.000	42.000	40.000	38.000	36.000	34.000	32.000	30.000	28.000	26.000	24.000	22.000	20.000	18.000	16.000	14.000	12.000	10.000
2x6	60.000	57.600	55.200	52.800	50.400	48.000	45.600	43.200	40.800	38.400	36.000	33.600	31.200	28.800	26.400	24.000	21.600	19.200	16.800	14.400	12.000
2x7	70.000	67.200	64.400	61.600	58.800	56.000	53.200	50.400	47.600	44.800	42.000	39.200	36.400	33.600	30.800	28.000	25.200	22.400	19.600	16.800	14.000
2x8	80.000	76.800	73.600	70.400	67.200	64.000	60.800	57.600	54.400	51.200	48.000	44.800	41.600	38.400	35.200	32.000	28.800	25.600	22.400	19.200	16.000
2x9	90.000	86.400	82.800	79.200	75.600	72.000	68.400	64.800	61.200	57.600	54.000	50.400	46.800	43.200	39.600	36.000	32.400	28.800	25.200	21.600	18.000
2x10	100.000	96.000	92.000	88.000	84.000	80.000	76.000	72.000	68.000	64.000	60.000	56.000	52.000	48.000	44.000	40.000	36.000	32.000	28.000	24.000	20.000
2x11	110.000	105.600	101.200	96.800	92.400	88.000	83.600	79.200	74.800	70.400	66.000	61.600	57.200	52.800	48.400	44.000	39.600	35.200	30.800	26.400	22.000
2x12	120.000	115.200	110.400	105.600	100.800	96.000	91.200	86.400	81.600	76.800	72.000	67.200	62.400	57.600	52.800	48.000	43.200	38.400	33.600	28.800	24.000
2x13	130.000	124.800	119.600	114.400	109.200	104.000	98.800	93.600	88.400	83.200	78.000	72.800	67.600	62.400	57.200	52.000	46.800	41.600	36.400	31.200	26.000
2x14	140.000	134.400	128.800	123.200	117.600	112.000	106.400	100.800	95.200	89.600	84.000	78.400	72.800	67.200	61.600	56.000	50.400	44.800	39.200	33.600	28.000
2x15	150.000	144.000	138.000	132.000	126.000	120.000	114.000	108.000	102.000	96.000	90.000	84.000	78.000	72.000	66.000	60.000	54.000	48.000	42.000	36.000	30.000

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Áhrif vísitölu á upphæð gjalds.

Þegar tíðniheimildir fyrir farsímaþjónustu voru fyrst gefnar út í desember 1996 og síðar í júlí 1997 var gjald sem tekið var fyrir tíðniheimildir til að veita GSM farsímaþjónustu 15.000.000 kr. Við útgáfu þriðju tíðniheimildarinnar var ákveðið að gjaldið tæki mið af breytingu vísitölu neysliverðs miðað við gjald sem tekið var í upphafi. Gjald fyrir tíðniheimild framreiknað miðað við vísitölu neysliverðs frá nóvember 2000 til núverandi verðlags, þ.e. september 2011, er 32.000.000 kr. Varðandi það tíðnisvið sem hér um ræðir þá er það talið verðmætara en 900 MHz tíðnisviðið og því þykir eðlilegt að taka hærra gjald fyrir það, eða 60.000.000 kr., en þó með lengri gildistíma, heldur en leiðir af gjaldtökuákvæðinu samkvæmt lögum nr. 146/2010 um breytingar á fjarskiptalögum.

Gjald sem hlutfall af veltu.

Til samanburðar er hægt að skoða hversu mikil fjárhagsleg byrði lögð er á fjarskipta-fyrirtæki út frá veltu félaga en samkvæmt töflu 2 er það á bilinu 0,30% til 1,90% miðað við að úthlutað sé þremur 2x10 MHz tíðniheimildum til 15 ára og er því hægt að áætla að ekki sé verið að leggja óhóflega byrði á fyrirtækin.

Tafla 2.

	Síminn	Vodafone	Nova	Meðaltal
Heildarvelta 2010	20.088.381	12.641.000	3.165.320	11.964.900
Gjald fyrir tíðniheimild	60.000	60.000	60.000	60.000
Hlutfall af veltu	0,30%	0,47%	1,90%	0,89%

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Erlendur samanburður.

Við verðlagningu á tíðni til að starfrækja farnetsþjónustu á 800 MHz tíðnisviðinu er áhugavert að bera saman verðlagningu við sambærilega úthlutun á tíðni erlendis, en í Svíþjóð og Þýskalandi var haldið uppboð á þremur 2x10 MHz tíðniheimildum til 25 ára á 800 MHz tíðnisviðinu á árunum 2011 og 2010. Samanburðinn er hægt að sjá í töflu 3 en þar sést að verðlagning í Svíþjóð¹ er tæplega sjö sinnum meiri en hér á landi og rúmlega tólf sinnum í Þýskalandi,² en hafa ber þó í huga að gildistími í þessum samanburði er lengri en hér á landi.

Tafla 3.

	Ísland	Svíþjóð	Þýskaland
Gjald fyrir tíðniheimild í gjaldmiðli viðkomandi lands	180.000.000	2.054.000.000	3.570.000.000
Mannfjöldi	318.452	9.440.588	81.751.602
Gjald per einstakling	565	218	44
Umreiknað í ISK*	565	3.754	6.918

* Samkvæmt miðgengi Seðlabanka Íslands þann 3.10.2011

Ef litið er til Svíþjóðar í erlendum samanburði og skoðuð hlutföll fyrir TeliaSonera, sem er fyrrum einkaleyfishafi þar í landi og þau borin saman við fyrrum einkaleyfishafa á Íslandi, þ.e. Símann. Þá kemur í ljós að sú byrði sem lögð væri á Símann skv. töflu 3 er 0,3% af veltu félagsins ef miðað er við 60 millj. kr. gjald fyrir tíðniheimildina en sambærileg byrði fyrir TeliaSonera er 2,6% ef miðað er við veltu félagsins á árinu 2010 og það gjald sem félagið greiddi fyrir tíðniheimildina þar í landi. TeliaSonera greiðir því rúmlega átta sinnum meira en það gjald sem fyrirhugað er að Símann muni greiða fyrir tíðniheimildina sem styður þær upplýsingar sem fram koma í töflu 3 en þar er gjaldið tæplega sjö sinnum meira en hér á landi ef miðað er við gjald per íbúa. Það sama gildir ef hlutfall af veltu og gjald fyrir tíðniheimild er skoðuð fyrir bæði löndin en velta á fjarskiptamarkaði í Svíþjóð fyrir árið 2010 var 53

¹ <http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Radio/Auktioner/10-10534-results-800mhz.pdf>

² <http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/155250/publicationFile/7168/100520FrequencyAuctionFinished.pdf>

milljarðar sænskra króna en velta hér á landi var 43,4 milljarðar íslenskra króna. Gjaldið fyrir tíðniheimildina er því tíu sinnum meira en hér á landi ef litið er út frá gjaldi sem hlutfall af veltu fyrir bæði löndin.

Út frá erlendum samanburði er því ljóst að verðlagning á 800 MHz tíðnisviðinu hér á landi er mjög hófleg.