

Alþingi
Erindi nr. P 132/234
komudagur 29.11.2005



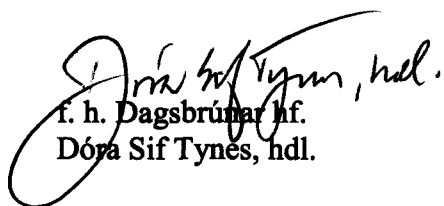
Nefndarsvið Alþingis
Bt. samgöngunefndar
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. nóvember 2005

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Póst- og fjarskiptastofnun

Vísað er til bréfs yðar dags. 16. nóvember sl. Hjálögð er umsögn Dagsbrúnar hf. um framangreint frumvarp.

Virðingarfyllst


f. h. Dagsbrúnar hf.
Dóra Sif Tynés, hdl.

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 69/2003 um Póst og fjarskiptastofnun (lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005 - 2006)

I. INNGANGUR

Dagsbrún hf. er alfarið mótfallið fyrirætlunum um að leggja niður úrskurðanefnd fjarskipta- og póstmála. Meginmarkmið fjarskiptalöggjafar sem er að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði. Til þess að þau markmi ná fram að ganga þarf að tryggja sjálfstæði eftirlitsstofnanna gegn pólitískri íhlutun. Með tilliti til megininntaks fjarskiptalöggjafar og þess hlutverks sem hún felur eftirlitsstofnunum á þessu sviði eiga sömu sjónarmið við um sjálfstæði þeirra og almenn samkeppnisyfirlönd.

II. ÞRÓUN FJARSKIPTALÖGGJAFAR

Samkeppni í fjarskiptum var tryggð hér á landi með samþykkt laga nr. 143/1996 um fjarskipti. Markmið þeirra laga var að tryggja örugg fjarskipti og sem hagkvæmasta fjarskiptaþjónustu hér á landi. Í takt við þróun fjarskiptamála í Evrópu og með tilliti til skuldbindinga ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið var talið að markmiðum þessum yrði helst náð með því að afnema einkarétt ríkisins á fjarskiptaþjónustu og koma þannig á samkeppni á þessum markaði. Með lögum nr. 107/1999 um fjarskipti var ætlunin að tryggja enn fremur samkeppnisumhverfi fyrirtækja á fjarskiptamarkaði með því að lögfesta ákvæði sem auðvelda áttu nýjum fyrirtækjum að hasla sér völl á þessum markaði.

Árið 1999 var framkvæmd gagnger endurskoðun á fjarskiptalöggjöf ESB af hálfu framkvæmdastjórnar sambandsins.¹ Niðurstaða Framkvæmdastjórnarinnar var sú að færa bæri sértæka löggjöf sambandsins um fjarskipti enn frekar í átt til samkeppnisréttar. Meginreglan væri sú að eftirlitsstofnanir á sviði fjarskipta ættu einungis að grípa inn í markaðsaðstæður ef sýnt væri að ekki væri um virka samkeppni að ræða á viðkomandi markaði.

Framkvæmdastjórnin taldi hins vegar ekki tímabært að afnema að fullu sértækar reglur um fjarskiptamarkað og beita einungis almennum samkeppnisreglum á þessum markaði. Fjarskiptamarkaðurinn nyti þannig sérstöðu umfram aðra markaði enda einkennist markaðurinn af þónokkrum samkeppnishindrunum. Skiptir þar miklu sú staðreynd að ríkin höfðu til langs tíma einkaleyfi á fjarskiptastarfsemi og byggðu upp sterk fyrirtæki í skjóli þess einkaleyfis. Hinni nýju fjarskiptalöggjöf ESB, sem tekin hefur verið inn í EES samninginn og innleidd með lögum um fjarskipti nr. 81/2003 er þannig ætlað að leiðrétta ágalla á mörkuðum (e. market failure) sem bera merki einokunar.

Meginmarkmið fjarskiptalaga er þannig að rétta af neikvæð áhrif til að mynda af yfirverðlagningu eða óhagkvæmni í rekstri sem er fylgifyskur ófullkominnar samkeppni. Hinum sértæku heimildir eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði til íhlutunar er þannig að nokkru leyti ætlað að koma í stað virkrar samkeppni. Eftirlitsstofnanir á sviði fjarskipta eru þannig við beitingu sértækra ákvæða um umtalsverðan

¹ Towards a new Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services – The 1999 Communications Review COM (1999) 539fin frá 10. nóvember 1999.

markaðsstyrk og álagningu kvaða að grípa inn í aðstæður á markaði á þeim forsendum að samkeppni sé ekki þess eðlis að hún nái fram hinum almennu markmiðum um hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Hlutverk þeirra er því svipaðs eðlis og almennra samkeppnisfirvalda.

III. EFTIRLITSADILAR Á FJARSKIPTAMARKAÐI

Af framansögðu má ljóst vera að sjálfstæðar eftirlitsstofnanir gegna lykilhlutverki við að ná fram markmiðum fjarskiptalaga. Þannig hefur Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagt ríka áherslu á að aðildarríkjum sambandsins beri að tryggja sjálfstæði eftirlitsstofnanna á sviði fjarskipta og lýst yfir áhyggjum af pólitískum afskiptum af starfi slíkra stofnanna. Ríkjunum er þó í sjálfsvald sett hvort ákvörðunum stofnananna verði áfrýjað til sérstaks úrskurðaraðila eða til almennra dómstóla.

Póst- og fjarskiptastofnun var komi á fót með lögum nr. 147/1996. Stofnunin heyrði undir samgönguráðuneytið en samgönguráðherra fór jafnframt með hlutabréf ríkisins í Landssíma Íslands hf. Vegna þessa var í lögunum kveðið á um sérstaka úrskurðarnefnd er gæti endurskoðað ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar. Frá því að einkaleyfi ríkisins á fjarskiptaþjónustu var afnumið á árinu 1997 hefur skipan eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði því verið hin sama og samkeppnisfirvalda, þ.e. áfrýjunarstigið verið hjá sjálfstæðri og óháðri úrskurðarnefnd.

Dagsbrún hf. telur þessa skipan mála hafa gefið góða raun. Ríflega helmingi af ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar hefur verið vísað til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem er nokkuð hærra hlutfall en hjá samkeppnisfirvöldum. Hins vegar hefur einungis einum úrskurði úrskurðarnefndarinnar verið vísað til dómstóla. Af því má ráða að aðilar á fjarskiptamarkaði hafi almennt verið sáttir við málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni. Því skýtur óneitanlega skökku við að nú telji stjórnvöld ástæðu til þess að leggja umrædda úrskurðarnefnd niður. Ekki verður fallist á þær röksemdir að heppilegra sé að áfrýjunarstigið færist til samgönguráðuneytisins til þess að byggja þar upp þekkingu á fjarskiptamálefnum enda hlýtur ráðuneytið að geta gripið til annarra ráða til að bæta þekkingu starfsmanna sinna. Í raun verður ekki séð af athugasemdunum að færð séu nokkur haldbær rök fyrir því að úrskurðarnefndina beri að leggja niður.

Fjarskiptamarkaður einkennist af örum breytingum og sífelldri framþróun nýrrar tækni og þjónustu. Því er afar mikilvægt fyrir ný fyrirtæki sem hyggjast hasla sér völl á fjarskiptamarkaði að eiga kost á vandaðri og skjótri málsmeðferð ef upp koma ágreiningsatriði. Líkt og áður segir hafa aðilar á markaði almennt unað niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála enda um sjálfstæða stjórnarsýslunefnd að ræða. Færast áfrýjunarstig í fjarskiptamálum til samgönguráðuneytisins eru hins vegar líkur á því að málum þessum verði í auknum mæli vísað til almennra dómstóla með tilheyrandi kostnaði og töfum. Verður til að mynda að hafa í huga að ráðuneytið kemur að fjarskiptamarkaðinum með ýmsum hætti svo sem með setningu reglugerða og annarra stjórnarsýslufyrirmæla og með rekstri fjarskiptasjóðs og undirbúningi fjarskiptaáætlunar. Er því hætta á að ráðuneytið sem úrskurðaraðili á sviði fjarskipta væri í raun að endurskoða eigin gjörðir.

V. SAMANTEKT

Sjálfstæðar eftirlitsstofnanir gegna lykilhlutverki í að ná fram markmiðum fjarskiptalaga um samkeppni á fjarskiptamarkaði. Samkvæmt fjarskiptalögum hefur Póst- og fjarskiptastofnun þannig ríkar valdheimildir til að grípa inn í aðstæður á fjarskiptamarkaði er svipar til almennra heimilda Samkeppniseftirlitsins. Flestum myndi þó þykja fráleitt að leggja niður áfrýjunarnefnd samkeppnismála og færa áfrýjunarstigið til viðskiptaráðuneytis. Dagsbrún hf. telur að sömu sjónarmið gildi um eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði og almenn samkeppnisyfirvöld. Nauðsynlegt er að því tryggja sjálfstæði þessara aðila og það verður ekki gert með þeim hætti sem umrætt frumvarp leggur til.

F. h. Dagsbrúnar hf.
Dóra Sif Tynes, hdl.