

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

133. löggjafarþing 2006-2007
Þskj. 58 – 58. mál

Umsögn Símans hf. um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, nr. 53/2000, lögum um prentrétt, nr. 57/1956, og samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

1. Almenn

Vísað er til frumvarps til breytinga á útvarpslögum, lögum um prentrétt og samkeppnislögum, með síðari breytingum, sbr. þingskjal nr. 58, 58. mál. Síminn gerir einungis athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á útvarpslögum en ekki er að svo stöddu gerðar athugasemdir við breytingartillögur sem taka til laga um prentrétt og samkeppnislaga.

Í eftirfarandi umsögn Símans mun verða einblínt á þau atriði sem Síminn telur mega betur fara. Ber þar helst að nefna ákvæði um flutningsskyldu og flutningsrétt sem leiða til þess að frelsi fyrirtækja til að leita samninga sín á milli án íhlutunar hins opinbera verður í raun afnumið. Síminn leggst gegn þeim fyrirætlunum. Þá telur Síminn varhugavert að auka verulega hlutverk útvarpsréttarnefndar á mörkuðum þar sem aðrar opinberar eftirlitsstofnanir eru fyrir. Nánar verður gerð grein fyrir athugasemdum Símans um einstök ákvæði í næsta kafla hér á eftir.

2. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

2.1. Athugasemdir við 2. gr.

2.1.1. Athugasemdir við 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um skipun og hlutverk útvarpsréttarnefndar. Síminn gerir athugasemd við tillögu frumvarpsins um breytingu á skipun útvarpsréttarnefndar í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins frá því sem nú er í 2. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga nr. 53/2000. Í stað þess að Hæstiréttur tilnefni tvo nefndarmenn og menntamálaráðherra skipi einn án tilnefningar er lagt til að dómsmálaráðherra tilnefni einn, Hæstiréttur annan og sá þriðji sé skipaður af menntamálaráðherra án tilnefningar. Mikilvægt er að stjórnvöld sem taka ákvarðanir um rétt og skyldu einkaaðila séu ekki háð hinu pólitíska valdi. Samkvæmt frumvarpinu er útvarpsréttarnefnd ætlað töluvert veigameira hlutverk á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði en verið hefur. Ákvarðanir nefndarinnar kunna því að varða meiri hagsmuni en áður og því ríður á að meirihluti nefndarinnar sé ekki pólitískt skipaður til að hlutlægni verði gætt. Má einnig setja spurningu við þá ráðstöfun í ljósi þess að ríkisstjórn Íslands fer með eignarhlut í Ríkisútvarpinu sem er í samkeppni við þá einkaaðila sem frumvarpið nær til. Breytingartillagan er auk þess órökstudd. Síminn leggst gegn tillögu frumvarpsins um breytta tilhögun við skipun útvarpsréttarnefndar og leggur til að gildandi ákvæði útvarpslaga standi óhöggð.

2.1.2. Athugasemdir við 2. - 5. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Eins og fram kemur skýringum í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að verkefni útvarpsréttarnefndar muni stórákast verði frumvarpið að lögum. Síminn telur að gjalda verði varhug við því að valdsvið og verkefni stofnunarinnar séu aukin verulega og lítur svo á að verkefni útvarpsréttarnefndar eigi fyrst og fremst að felast í eftirliti með því efni sem birtist í fjölmiðlum hvort sem um fréttir, fræðslu eða afþreyingu er að ræða. Á hinn bóginn sé það hlutverk annarra eftirlitsstofnana eins og Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins að fjalla um fjarskiptastarfsemi og möguleg brot almennum leikreglum á samkeppnismörkuðum. Um hlutverk útvarpsréttarnefndar verður að öðru leyti fjallað í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins.

2.1.3. Athugasemdir við 6. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Samkvæmt 6. mgr. 2. gr. frumvarpsins á ákvæði 6. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga um að ákvarðanir útvarpsréttarnefndar séu fullnaðarákvarðanir á stjórnslustigi að halda gildi sínu. Sjálfstæðar úrskurðarnefndir á efra stjórnslustigi hafa gefist afar vel. Nægir þar að nefna áfrýjunarnefnd samkeppnismála og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Nefndunum er markaður skammur tími til að kveða upp úrskurð auk þess sem kæruleiðin er ódýr jafnt fyrir alla. Því hefur verið um skilvirkt úrræði að ræða auk þess sem það heyrir til undantekninga að ákvörðunum æðra setts stjórnvalds sé skotið til dómstóla. Ákvörðunum útvarpsréttarnefndar er hins vegar einungis hægt að skjóta til dómstóla sem er bæði tímafrekt og kostnaðarsamt úrræði auk þess sem bið eftir endanlegri dómsniðurstöðu getur valdið réttaróvissu. Því er lagt til að 6. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

„Ákvarðanir útvarpsréttarnefndar sæta kæru til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar útvarpsmála. Skal kæran berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því að aðila máls varð kunnugt um ákvörðun útvarpsréttarnefndar. Í úrskurðarnefnd útvarpsmála sitja þrír menn sem skipaðir eru af menntamálaráðherra og jafnmargir til vara, allir eftir tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varaformaður skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara. Skipunartími nefndarinnar er fjögur ár. Nefndinni er heimilt að kveðja til sérfræðinga. Úrskurður nefndarinnar skal að jafnaði liggja fyrir innan átta vikna frá því að kæra berst henni. Úrskurðir nefndarinnar skulu vera endanlegir á stjórnslustigi. Nú vill aðili ekki una úrskurði nefndarinnar og getur hann þá borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurða nefndarinnar. Ákvörðun útvarpsréttarnefndar verður ekki borin undir dómstóla fyrr en niðurstaða úrskurðarnefndar útvarpsmála liggur fyrir. Um starfshætti nefndarinnar, málsmeðferð o.fl. skal mælt fyrir í reglugerð.“

Vegna breytinga á 6. mgr. frumvarpsins þarf að breyta þeirri 7. til samræmis. Á eftir orðinu útvarpsréttarnefndar komi „og úrskurðarnefndar útvarpsmála“.

2.2. Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins

2.2.1. Athugasemdir við 4. gr. a.

Í 4. gr. a. eru talin upp almenn skilyrði fyrir því að útvarpsleyfi sé veitt. Samkvæmt orðalagi greinarinnar þurfa öll skilyrðin að vera uppfyllt svo útvarpsleyfi sé veitt. Síminn leggur til að b. liður 4. mgr. 4. gr. a. frumvarpsins verði felldur út úr frumvarpstextanum. Rökin þar að baki eru augljós. Tíðnir eru ekki lengur nauðsynlegar til útvarpssendinga þar sem t.d. hægt er að útvarpa efni með IP tækni eins og gert er um ADSL net Símans. Tækniþróun í útvarpssendingum er líka einna mest í fjarskiptanetum sem lögð eru í jörðu.

Samkvæmt b. lið 4. mgr. 6. gr. útvarpslaga, sem heldur gildi sínu verði frumvarpið að lögum, mun útvarpsstöðvum því verða gert óheimilt að taka til starfa ef þær fá ekki úthlutað tíðnum eða velja að senda ekki út efni sitt með þeim hætti. Ákvæðið er því úrelt sökum tæknipróunar og heftir möguleika þeirra sem ekki fá úthlutað tíðnum til útvarpssendinga.

2.3. Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins

Í 6. gr. frumvarpsins koma fram veigamikil nýmæli um flutning útvarpsefnis.

Í 6. gr. a. og b. frumvarpsins eru ákvæði um flutningssskyldu fjarskiptafyrirtækis á útvarpsefni að ósk útvarpsstöðvar annars vegar og flutningsrétt fjarskiptafyrirtækis á útvarpsefni að þess ósk hins vegar. Í greinum 6. c. – e. er síðan fjallað um málsmeðferð, mælingar og uppgjorsreglur og gjaldskrá, náist ekki að semja um flutning með frjálsum samningum innan 30 daga frá því óskað er eftir flutningi á útvarpsefni.

Með frumvarpinu er vegið að einni helstu grundvallarreglu sem gildir í viðskiptum þar sem samningsfrelsið er í raun afnumið. Ef fjarskiptafyrirtæki og útvarpsstöð ná ekki samningum um flutning á útvarpsefni innan 30 daga frá því óskað er eftir flutningi getur útvarpsréttarnefnd kveðið á um flutning með þeim skilmálum sem um getur í grein 6. d. og f. Ekki verður farið í smáatriðum út í að rekja tilvitnuð ákvæði. Þó er ljóst að verði þau að lögum munu eiginlegar samningaviðræður aldrei eiga sér stað því sá aðilinn sem sér hag sinn í því að fara eftir gjaldskrá frumvarpsins mun koma í veg fyrir að samningar takist. Þá er ljóst að lögfesting reiknilíkans á markaði sem þróast eins hratt og raun ber vitni gengur tæplega. Verðlagning flutningsins verður því að vera mun sveigjanlegri og nær því sem lagt er upp með í fjarskiptalögum, þ.e. tilkostnaði við fjárfestinguna að viðbættri hæfilegri álagningu. Síminn leggst því gegn staflíðum c. – e. í 6. gr. frumvarpsins á þeim forsendum að gefa verður lengri tíma til samningaumleitana auk þess sem afleggja verður tillögu um reiknilíkan frumvarpsins.

Í þessu samhengi er rétt að geta þess að reynslan sýnir að fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki eru fær um að ná samningum án atbeina opinberra eftirlitsstofnana. Á síðasta ári sömdu 365 ljósvakamiðlar hf., Vodafone, Síminn hf. og Skjárin miðlar ehf. um flutning á útvarpsefni Skjásins á Digital Ísland sjónvarpsdreifikerfinu og flutning á efni 365 ljósvakamiðla á sjónvarpsdreifikerfi Símans um ADSL netið. Þetta fordæmi sýnir að íhlutun í frjálssa samninga aðila á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði er óþörf, eða í það minnsta að hún á ekki að koma til fyrr en samningaleiðin er fullreynd.

Síminn telur frumvarpið ekki taka mið af samruna fjarskipta, fjölmiðla og upplýsingatækni sem átt hefur sér stað í heiminum undanfarin ár. Löggjöf ESB sem tekin hefur verið upp í landsrétt tekur í auknu mæli mið af þessari þróun. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir því að í stað þess að sérfræðipækning og heildaryfirsýn sé færð á færri hendur er farin sú leið að fjölga stjórnvöldum og auka þar með flækjustigið í leiðinni. Síminn gerir athugasemd við þetta og telur rétt að eftirlit með fjarskiptastarfsemi heyri undir Póst- og fjarskiptastofnun en verði ekki færð að hluta til undir útvarpsréttarnefnd eins og lagt er til í frumvarpinu.

Flutningur útvarpsefnis um fjarskiptanet telst til fjarskiptastarfsemi og fellur undir gildissvið fjarskiptalaga nr. 81/2003. Til að framfylgja fjarskiptalögum hefur Póst- og fjarskiptastofnun verið komið á fót, sbr. lög um stofnunina nr. 69/2003. Fjarskiptalöggjöf á Íslandi er að mestu byggð á tilskipunum ESB um fjarskiptamál

sem innleidd hafa verið í landsrétt á grundvelli EES-samningsins. Eitt af megin markmiðum fjarskiptalöggjafarinnar er aðgangur að fjarskiptanetum og samtenging fjarskiptaneta. Víða í fjarskiptalögum er að finna ákvæði í þessa veru. Nægir þar að nefna 28. gr. sem kveður á um aðgang að fjarskiptanetum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverða markaðshlutdeild. Væri hægur vandi að breyta því ákvæði þannig að það næði til allra fjarskiptaneta sem eru fær um að flytja útvarpsefni. Auk þess sem að framan greinir liggur sérfræðipekking í fjarskiptamálum hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Samkeppniseftirlitið, áður Samkeppnisstofnun, hefur einnig látið sig flutning á útvarpsefni varða, sbr. m.a. ákvarðanir nr. 10/2005 og 12/2005 og bráðabirgðaákvörðun 1/2005. Með lögfestingu ákvæða 6. gr. frumvarpsins er þar með komið á fót þriðja stjórnvaldinu sem fjallar um aðgang og dreifingu útvarpsefnis á fjarskiptanetum. Slíkt getur varla talist ásættanlegt fyrir fyrirtæki á fjarskipta og fjölmiðlamarkaði. Verður því að líta svo á að útvíkkun á starfsemi útvarpsréttarnefndar með því að valdsvið hennar mun nú einnig ná til þess að kveða á um verð og aðra skilmála fyrir aðgang að fjarskiptanetum muni einungis draga enn frekar úr skilvirkni þeirra eftirlitsstofnana sem eru fyrir og auka á réttaróvissu.

Síminn leggur því til að ákvæðum um flutning útvarpsefnis verði breytt á þann veg að útvarpsréttarnefnd verði falið að mæla fyrir um skyldu til að flytja útvarpsefni sem eftirlitsaðili með útvarpsefni. Póst- og fjarskiptastofnun verði hins vegar falið að kveða á um flutningsskilmála sem eftirlitsaðili með fjarskiptastarfsemi enda telst flutningur á útvarpsefni fjarskiptaþjónusta.

Með vísan til þess er lagt til að frumvarpinu verði breytt á þá leið að í stað hinna flóknu og ófyrirsjáanlegu ákvæða frumvarpsins í 6. gr. verði lögfrest eftirfarandi ákvæði í 6. gr. a. og b.

„6. gr.

a. (22. gr.)

Flutningsskylda.

Útvarpsstöð, sem óskar eftir því að fá aðgang að almennu stafrænu fjarskiptaneti sem hagnýta má til útvarpssendinga en hefur ekki náð samningum við fjarskiptafyrirtæki um það, getur krafist ákvörðunar útvarpsréttarnefndar um flutningsskyldu fjarskiptafyrirtækisins á útsendu efni útvarpsstöðvarinnar.

Útvarpsréttarnefnd getur skyldað fjarskiptafyrirtæki til að flytja útsent efni útvarpsstöðvar þegar eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

a. *Það efni sem óskað er eftir að verði flutt um fjarskiptanet er dagskrá sjónvarpsstöðvar sem hefur staðfestu á Íslandi samkvæmt lögum þessum að undanskildum dagskrám sem eingöngu eru helgaðar fjarsölu.*

b. *Um er að ræða sjónvarpsdagskrá sem send er út á rauntíma með hefðbundnum stafrænum gæðum. Ekki er því skylda að flytja seinkaða útsendingu, dagskrá á háskerpustaðli, á breiðtjaldi eða öðrum stöðlum er krefjast meiri bandbreiddar.*

Um verðlagningu, tæknilega skilmála og önnur atriði vegna flutnings á útvarpsefni að ósk útvarpsstöðvar fer eftir fjarskiptalögum, lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og stjórnvaldsfyrirmælum settum með stoð í framangreindum lögum.

b. (22. gr. a.)

Flutningsréttur.

Fjarskiptafyrirtæki, sem hefur yfir að ráða stafrænu fjarskiptaneti hér á landi og óskar eftir því að fá að flytja dagskrá útvarpsstöðvar á dreifikerfi sínu, en hefur ekki náð samningum við útvarpsstöð þess efnis, getur krafist úrskurðar útvarpsréttarnefndar um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækisins á útsendu efni útvarpsstöðvarinnar.

Útvarpsréttarnefnd getur skyldað útvarpsstöð til að flytja útsent efni um fjarskiptanet fjarskiptafyrirtækis þegar eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

a. *Það efni sem óskað er eftir að flytja megi um fjarskiptanet er íslensk dagskrá sjónvarpsstöðvar sem hefur staðfestu á Íslandi samkvæmt lögum þessum eða erlend sjónvarpsdagskrá sem íslensk útvarpsstöð hefur gert einkaréttarsamning um, eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íþróttar- eða listviðburðir.*

b. *Ákvæði í samningum við rétthafa efnis, sem gerðir voru fyrir gildistöku þessa ákvæðis, standa því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.*

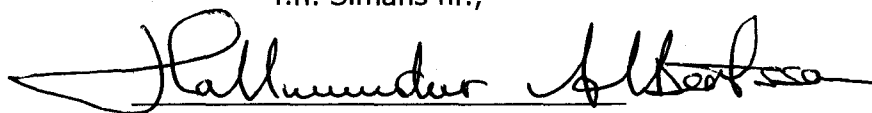
Um verðlagningu, tæknilega skilmála og önnur atriði vegna flutnings á útvarpsefni að ósk fjarskiptafyrirtækis fer eftir fjarskiptalögum, lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og stjórnvaldsfyrirmælum settum með stoð í framangreindum lögum.”

Það leiðir svo af eðli máls að með lögfestingu framangreindra ákvæða myndu greinar 6. c.-e. falla út úr frumvarpinu.

3. Ósk um fundarboð

Síminn óskar eftir því að félagið verði boðað á fund menntamálanefndar til að styðja frekar við þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan og koma að nýjum gefist tilefni til þess.

Virðingarfyllst,
f.h. Símans hf.,



Hallmundur Albertsson, hdl.