

Alþingi
Erindi nr. P 141/1857
komudagur 4.3.2013



Alþingi, nefndasvið
B.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 7 150 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@irr.is irr.is

Reykjavík 4. mars 2013
Tilv.: IRR12060459/19.1

Efni: Frumvarp um landslénið .is

I. Inngangur

Innanríkisráðuneytið vísar til frumvarps um landslénið .is og önnur höfuðlén, sbr. þingskjal 528 - 421. mál, sem nú er til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd.

Innanríkisráðuneytið vill gjarnan fá að koma að athugasemdum um efni frumvarpsins.

Hlutverk stjórnvalda í lýðræðisþjóðfélögum er að m.a. að tryggja að innviðir samfélagsins séu með þeim hætti að þjóðfélagið starfi sem best. Ítarlegar athuganir á stöðu lénamála hefur leitt í ljós að Ísland hefur dregist verulega aftur úr lagasetningu á sviði lénamála, sem felur í sér að erfitt getur reynst að bregðast við ef eitthvað út af bregður varðandi rekstur landslénsins. Því væri afar óheppilegt að bíða með lagasetninguna.

Með frumvarpinu er settur rammi utan um lénaúthlutanir undir landsléninu .is og Póst- og fjarskiptastofnun falið að hafa eftirlit með skráningarstofu landslénsins. Ekki er í neinu verið að færa starfsemina frá núverandi skráningarstofu.

II. Helstu breytingar á frumvarpinu

Breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu felast fyrst og fremst í því að starfsleyfi núverandi skráningarstofu landslénsins .IS, er ekki tímabundið til 5 ára heldur ótímabundið, og þá hefur prósentu rekstrargjalds, sem ætlað er að standa straum af kostnaði við eftirlit með starfseminni, verið lækkuð úr 4,9% í 3,5%, þar sem reynt hefur verið að draga úr umfangi eftirlits eins og kostur er, og með hliðsjón af minni umsýslu vegna breytinga á ákvæði um starfsleyfi. Að auki var höfð hliðsjón af aukinni veltu fyrirtækisins með auknum fjölda léna.

Með þessum breytingum hefur verið reynt að komast til móts við kröfur rekstraraðila landslénsins og þannig draga úr líkum á að starfsemi þessara mikilvægu innviða raskist, enda er meginmarkmið frumvarpsins að tryggja örugga umsýslu um landslénið .is.

III. Valkostir varðandi umsýslu um landslénið .is

Við undirbúning frumvarpsins var litið til allra mögulegra valkosta varðandi útfærslu á umsýslu íslenskra höfuðléna, líkt og fjallað er um í VIII. kafla í greinargerð með frumvarpinu. Þ.á.m. var skoðað hvort æskilegt væri að skráningarstofa væri hluti af opinberri stjórnsýslu,

t.d. að Póst- og fjarskiptastofnun myndi gegna því hlutverki, líkt í Finnlandi. Þá var skoðað hvort heppilegt væri að fara þá leið sem flest ríki aðhyllast, þ.e. að sjálfstæð stofnun sem starfar ekki í arðsemisskyni heldur í þágu internetsamfélagsins myndi sinna hlutverkinu. Við athugun reyndist ekki æskilegt að hverfa til baka til þess fyrirkomulags að færa starfsemina undir háskólasamfélagið, en það fyrirkomulag var viðhaft hér á Íslandi í upphafi. Þá var skoðaður sá möguleiki að úthýsa hlutverki skráningarstofu, m.a. útfrá þeim möguleika að núverandi skráningarstofa sinni hlutverki sínu áfram með það að leiðarljósi að raska ekki starfsemi .is landslénisins.

Auk þess að skoða hinar ýmsu útfærslur á fyrirkomulagi stjórnsýslu landsléna, var ítarlega tekið til skoðunar fyrirkomulag einstakra ríkja.

Þá var tekið til ítarlegrar skoðunar hvernig mætti heimfæra hinar ýmsu útfærslur við íslenskar aðstæður. Við úttektina fóru m.a. fram ítrekaðar viðræður við núverandi skráningarstofu um mögulegar útfærslur. Lagði fyrirtækið m.a. fram lögfræðilegar álitserðir í því sambandi, en einnig hafði ráðuneytið leitað eftir lögfræðilegri álitsergjöf og unnin ítarleg rannsóknarvinna á vegum þáverandi samgönguráðuneytis.

Þótti ljóst að ef sú leið yrði farin að taka yfir starfsemi núverandi skráningarstofu, myndi slíkt fela í sér umtalsverð fjárútlát, hvort sem ætlunin væri að kaupa starfsemi núverandi rekstraraðila eða taka hana yfir með lagasetningu. Fyrir lá að líkur væru á deilum og hætta á málaferlum sem gætu kostað veruleg fjárútlát fyrir hið opinbera. Hafa forsvarsmenn núverandi rekstraraðila hafa m.a. haldið því fram að óbeinn eignarréttur felist annars vegar í yfirráðum þeirra yfir landsléninu .is, og fyrirtækið hafi réttmætar væntingar þess efnis, enda hafa ríkið selt hlut sinn í starfsemi Internets á Íslandi árið 1999. Hins vegar varðandi rekstur starfseminnar er umsýslan byggir á, það er eignarréttarleg staða rétthafaskrár, upplýsinga á nafnaþjónum, tækjabúnaði og öðrum nauðsynlegum gögnum. Ráðuneytið hefur þó yfir höndum lögfræðilega álitserð um eignarhald og/eða yfirráðarétt yfir landsléninu .is þar sem því er vísað á bug að fyrirtækið geti öðlast eignarhald á landsléninu .is, enda er það í raun bandaríska fyrirtækið ICANN sem úthlutar öllum höfuðlénunum og getur að sama skapi afturkallað heimildir til reksturs landsléna, til að mynda ef einstök ríki telja rekstri landslénisins betur borgið hjá öðrum aðila.

Auk fjárútláta væri helsti ókosturinn við að færa starfsemina frá núverandi rekstraraðila væri yfirgnæfandi áhætta á rekstrartruflunum á landsléninu .is við yfirfærsluna, sem er í andstæðu við markmið lagasetningarinnar um að tryggja öryggi landslénisins. Er í leiðbeiningum Alþjóðafjarskiptasambandsins um stjórnun landsléna varað við því að yfirfærsla landsléna stórtækt úrræði, og ríki ættu eingöngu að grípa til slíkra ráðstafana í neyð, þar sem ferlið er flókið og vandasamt (<http://www.itu.int/ITU-D/cyb/ip/docs/itu-draft-cctld-guide.pdf>, bls. 7).

Þótti því varasamt að taka yfir starfsemina með lagasetningu. Að sama skapi var tekið til skoðunar hvort mögulegt væri að kaupa starfsemina, en ljóst þótti að það yrði of kostnaðarsamt fyrir íslenska ríkið í ríkjandi árferði.

Þótti samkvæmt ofangreindu farsælast að setja regluramma um landsléninu .is og koma á eftirliti með starfsemi rekstraraðila landslénisins líkt og efni frumvarpsins ber með sér og reyna þannig að valda ekki röskun á rekstri landslénisins né starfsemi fyrirtækisins.

Telja verður að kostir þessarar leiðar séu umtalsverðir. Í fyrsta lagi nýtist fjarskiptaregluverkið sem fyrirmynd og má vel laga þær meginreglur sem eiga almennt við um fjarskipti að lénaumsýslu. Þegar er fyrir hendi sterk eftirlitsstofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, og nýta má reynslu stofnunarinnar við framkvæmd löggjafarinnar með

góðu móti. Með þeim úrræðum sem eftirlitsstofnun hefur yfir að ráða er tryggt að grípa megi inn í starfsemina ef starfandi fyrirtæki stendur ekki við kvaðir sem lagðar hafa verið á það. Líklegt er að þessi leið leiði til verðlækkunar fyrir neytendur. Þá felur þessi leið ekki í sér áhættu vegna flutnings á starfsemi og felur ekki í sér fjárútlát fyrir hið opinbera.

IV. Svör vegna gagnrýni á einstök atriði frumvarpsins

a. Tengsl við Ísland og skilyrði um lögræði rétthafa

Nokkur gagnrýni hefur komið upp varðandi það ákvæði frumvarpsins sem kveður á um að þeir sem sækja um lén undir landsléninu .is skuli hafa tengsl við Ísland. Er það gert að erlendri fyrirmynd, enda gilda slíkir skilmálar um fjölda landsléna, þótt vissulega séu til á því undantekningar.

Sjónarmiðin að baki þessu ákvæði ýmis. Vissulega er hið rafræna umhverfi nútímans þannig háttað að landamæri eru lítt sýnileg. Engu að síður má telja að hið íslenska landslén teljist til íslenskrar lögsögu og því ekki óeðlilegt að það sé gerð krafa um tengsl við Ísland. Þá bera rétthafar léna ábyrgð á að notkun lénsins sé í samræmi við gildandi lög og reglur, hvort sem lénið er nýtt fyrir vefsíður eða aðra rafræna þjónustu, og því eðlilegt að gera kröfu um rekjanleika. Sé engöngu litið til viðskiptalegra forsendna má leiða að því líkur að dregið gæti úr fjölgun skráðra léna, enda er nokkur hluti þeirra léna sem skráður er undir landsléninu skráður erlendis frá.

Hvað varðar skilyrði um lögræði rétthafa þótti að sama skapi rétt að í samræmi við kröfur um ábyrgð rétthafa væri gerð krafa til rétthafa að vera lögráða, enda felst í ábyrgð rétthafa á lénnum og annarri þjónustu sem kann að vera veitt á grundvelli viðkomandi léns.

Skilyrði um tengsl við Ísland og lögræði eru skilyrði sem ríkjum er alfarið í sjálfsvald sett hvort þau kjósi að nýta sér. Rökin fyrir þessum skilyrðum eru fyrst og fremst að vernda viðkomandi landslén.

Innanríkisráðuneytið setur sig ekki á móti því að umrædd skilyrði verði færð til samræmis við það sem tíðkast í Svíþjóð ef vilji löggjafans er á þá leið.

b. Eftirlitshlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar og samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir

Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað það hlutverk að hafa almennt eftirlit með starfsemi skráningarstofu landslénsins með sambærilegum hætti og stofnunin fer með eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum. Eftirlitsúrræði þau sem fjallað er um í 15. gr. útlista úrræði sem grípa má til, ef upp kemur sú staða að brotið hafi verið gegn lögnum, hvort sem um er að ræða vegna skráningu á léni, eða brot á reglum um starfsemi skráningarstofu. Póst- og fjarskiptastofnun skoðar ekki efni á netinu og er ekki ætlað að stunda ritskoðun.

Eins og staðan er í dag, eru engin lögbundin úrræði til að bregðast við brotum vegna skráningu á lénnum. Í einstaka tilvikum hefur Neytendastofa getað úrskurðað um gildi einstakra lénaskráninga, að því gefnu að brotin hafi varðað þau lög (t.d. lög nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu) sem stofnunin hefur eftirlit með. Eftir sem áður þarf að tryggja réttarfarsleg úrræði sem bjóða upp á viðeigandi úrlausnir vegna deilumála en ýmis önnur deilumál geta komið upp, önnur en þau sem varða valdsvið Neytendastofu. Er því í frumvarpinu gert ráð fyrir að neytendur geti kvartað til Póst- og fjarskiptastofnunar.

Þess ber að geta að ávallt er hægt að vísa ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar til

úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og úrskurðum úrskurðarnefndarinnar er hægt að vísa til dómstóla til úrlausnar, auk þess sem hægt er að vísa ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar beint til dómstóla ef vilji er fyrir hendi, í samræmi við lög nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Í umsögn Neytendastofu dags. 8. febrúar 2013 og umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar frá 6. febrúar 2013 um lénafrumvarpið til Umhverfis- og samgöngunefndar, leggja báðar stofnanirnar til að skýra þurfi betur orðalag 15. gr. Leggur Póst- og fjarskiptastofnun m.a. fram tillögur til skýringar á orðalagi 15. gr. til þess að koma í veg fyrir misskilning um hlutverk stofnunarinnar og tekur innanríkisráðuneytið undir að þær breytingartillögur séu til þess fallnar að skýra greinina betur.

c. Rekstrargjald

Rekstrargjald eða lénaskattur er í raun óalgengur á heimsvísu, enda þekkist það nánast hvergi í heiminum að einkafyrirtæki reki landslén í arðsemisskyni í eigin þágu.

Flest ríki hafa umsjón landsléns síns á eigin forræði eða hafa heimilað menntastofnunum eða félögum á borð við sjálfseignarstofnanir sem starfa í þágu internetsamfélagsins að hafa umsjón með landsléni sínu. Almennt má segja að allur ágóði slíkra stofnana renni til uppbyggingar internetsamfélagsins og framþróunar, þar sem gjaldtaka fer almennt fram í gegnum sjálf skráningargjöld léna og þau renna í raun í heild sinni beint til ríkisins eða þeirra stofnana sem starfa í umboði hins opinbera.

Þar sem í frumvarpinu er lagt til að heimila umræddum einkaaðila að starfa sem skráningarstofa landslénsins .is í ljósi þeirra séríslensku aðstæðna sem hér ríkjja, þarf að tryggja að umræddur einkaaðili starfi samkvæmt eðlilegum kröfum um rekstraröryggi, neytendavernd og fari eftir stefnumótun og reglum hins opinbera um skráningu léna. Það verður ekki gert án eftirlits. Til að kosta eftirlitið hefur verið farin sú leið að leggja rekstrargjald á viðkomandi starfsemi, að fyrirmynd fjarskiptalaga.

Beinn samanburður við fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi hefur takmarkað gildi, enda ríkir almennt samkeppni á fjarskiptamarkaði, og þar sem slík staða er ekki uppi, eru lagðar ríkar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki til þess að stuðla að samkeppni.

Því hefur verið haldið fram að „lénaskatturinn“ sé hár miðað við það sem tíðkast um fjarskiptafyrirtæki, en með hliðsjón af ofangreindu verður að telja að hér sé um afar hóflegt gjald að ræða, enda er því eingöngu ætlað að standa undir kostnaði við eftirlitið.

Þrátt fyrir að rekstrargjald á fjarskiptafyrirtæki sé lægra, verður að hafa í huga að til staðar er rík samkeppni á fjarskiptamarkaði og auk þess sem fjarskiptamarkaðurinn er mun stærri í sniðum. Á móti kemur að hér er um einkafyrirtæki að ræða sem sinnir úthlutun þessarar auðlindar, í raun og veru í skjóli einkaleyfis. Það er í þágu íslenskra neytenda að hóf sé haft á því hvernig farið er með íslenskar auðlindir og nýtingu þeirra og tryggja eftirlit með starfseminni.

d. Gjaldskráreftirlit

Í frumvarpinu felst m.a. gjaldskráreftirlit, verður að telja mikilvæga neytendavernd og mótvægisáðgerð við þá náttúrulegu einokun sem felst í skráningu á landsléninu .is. Eftirlit með gjaldskrárám er viðurkennt úrræði þegar um er að ræða framboð og verðlagningu á samfélagslega mikilvægri grunnþjónustu og sú aðstaða er uppi að fáir eða enginn getur keppt við þann aðila sem fyrir er á markaði, t.d. vegna eðlis þjónustunnar eða mikils kostnaðar við fjárfestingu og uppbyggingu til að koma inn á markaðinn. Þetta á m.a. við á sviði fjarskipta

og veitustarfsemi fyrir vatn og rafmagn, þar semf járfesting í nýjum dreifi og veitukerfum myndi reynast nýjum aðilum ofviða, auk þess sem ýmsar tæknilegar hindranir varðandi aðgang og aðstöðu geta leitt til þess að ómögulegt er fyrir fleiri en einn aðila að veita þjónustuna.

Er eftirlit með gjaldskrá sett upp að fyrirmynd fjarskiptalaga, en sambærilegar reglur geta átt við um ákveðna markaði á fjarskiptasviði þar sem ríkir einokun eða markaðsráðandi staða.

Þess má geta að íslensk lén eru nokkuð dýrari en almennt gerist.

Til samanburðar er að finna yfirlit yfir verð á nokkrum öðrum landslénomum í viðauka I.

V. Lokaorð

Í samræmi við markmið fjarskiptaáætlunar 2011-2014 hvetur innanríkisráðuneytið til þess að Umhverfis- og samgöngunefnd taki frumvarpið til ítarlegrar skoðunar og tryggi framgang þess, svo tryggja megi örugga og skilvirka stjórnarhætti landslénisins.

Óski umhverfis- og samgöngunefnd eftir liðsinni innanríkisráðuneytis um tillögur um frekari breytingar á einstökum greinum frumvarpsins er ráðuneytið að sjálfsgöðu reiðubúið að leggja fram sitt af mörkum.

Fyrir hönd ráðherra

Sigurbergur Björnsson

Vera Sveinbjörnsdóttir

Fylgiskj.: Viðauki I, verðsamanburður á landslénomum.

VIÐAUKI I: Verðsamanburður á lénnum (í dollurum)

Verð, \$	ccTLD	Ríki
3-14	.tr	Tyrkland
7	be	Belgía
7	eu	European Union
8	de	Þýskaland
8	nl	Holland
8	uk	Bretland
9	pl	Pólland
10	Us	Bandaríkin
10	es	Spánn
14	Ca	Kanada
15	at	Austurríki
15	dk	Danmörk
15	fr	Frakkland
15	im	Isle of Man
15	it	Ítalía
20	ch	Sviss
20	cz	Tékkland
20	li	Liechtenstein
20	lt	Litháen
20	me	Svartfjallaland
20	ru	Rússland
20	se	Svíþjóð
20	Cl	Chile
25	si	Slóvenía
25	Nz	Nýja Sjáland
30	hu	Ungverjaland
30	lu	Lúxemborg
30	lv	Lettland
30	pt	Portúgal
35	fi	Finnland
35	hr	Króatía
35	no	Noregur
40	Kr	Kórea
40	Mx	Mexíkó
45	gl	Grænland
45	ua	Úkraína
59	Jp	japan
60	is	Ísland
70	ro	Rúmenía
90	gg	Guernsey
90	je	Jersey
145	md	Moldavía

Upplýsingar um erlend lén eru fengin af vefsíðum skráningarstofa og af vefslóð:
<https://opensrs.com/site/services/domains>