



Alþingi – nefndasvið
b.t. formanns fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. mars 2014

Málsnúmer: 2014020102
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Afnám markaðra tekna PFS brýtur gegn EES-rétti

Samkvæmt upplýsingum af vef Alþingis liggur nú fyrir frumvarp til laga um afnám markaðra tekna ríkissjóðs. Varðar frumvarpið m.a. afnám markaðra tekna Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) samkvæmt XIII. kafla þess, en starfsemi stofnunarinnar er að langmestu leyti fjármögnuð með gjöldum sem lögð eru á eftirlitsskylda aðila og teljast til markaðra tekna. Af þessum sökum telur Póst- og fjarskiptastofnun vera tilefni til að benda fjárlaganefnd Alþingis á að efni frumvarpsins, hvað varðar afnám markaðra tekna PFS, gengur gegn gildandi EES-rétti og þeim þjóðréttarskuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist með því að staðfesta EES-samninginn.

1. Tekjustofnar PFS byggja á ákvæðum heimildatilskipunar ESB nr. 2002/20/EB

Tekjur PFS byggja á sérstökum heimildum sem er að finna í Evróputilskipun nr. 2002/20/EB (heimildatilskipunin), sem kveða á um að leggja megi tiltekin umsýslugjöld á fyrirtæki á fjarskiptamarkaði til þess að standa straum af ákvæðnum eftirlitskostnaði. Er hér annars vegar um að ræða s.k. *rekstrargjöld* sem lögð eru á bókfærða veltu fjarskiptafyrirtækja hvers árs, sbr. 12. gr. tilskipunarinnar og hins vegar *tíðni- og númeragjöld* sem heimilt er að innheimta fyrir úthlutun og nýtingu á símanúmerum og fjarskiptatíðnum, sbr. 13. gr. hennar. Þar sem að umrædd gjöld teljast vera íþyngjandi álögur á aðila sem starfa á viðkomandi markaði skal þess vera gætt að gjöldin séu eingöngu innheimt vegna tiltekinna eftirlitsþátta og ekki umfram raunverulega þörf við að sinna umræddum verkefnum. Ella er álitíð að um sé að ræða óréttmæta skattbyrði sem lögð er á aðila sem starfa á fjarskiptamarkaði umfram þá aðila sem starfa á öðrum samkeppnismörkuðum.

Samkvæmt a.-lið 1. mgr. framangreindrar 12. gr. tilskipunarinnar eru taldir upp þeir eftirlitsþættir sem heimilt er að fjármagna með rekstrargjöldum, en sem dæmi um verkefni sem falla þar undir eru alþjóðleg samvinna, samhæfing og stöðlun, markaðsgreiningar, eftirlit með því að skyldur séu uppfylltar og annað markaðseftirlit, sem og vinna við reglusetningu sem felur í sér undirbúning og framkvæmd afleiddrar löggjafar og stjórnsýsluákvæðana, svo sem ákvæðana varðandi aðgang og samtengingu. Þeir eftirlitsþættir sem vísað er til í ákvæðinu eru taldir upp með *tæmandi* hætti. Í því felst, eins og áður segir, að ekki er heimilt að fjármagna önnur eftirlitsverkefni PFS með álagningu rekstrargjalda. Að sama skapi er óheimilt að láta umrædd gjöld renna inn í ríkissjóð til almennrar ráðstöfunar í ríkisfjármálum.

Þá er mælt fyrir um þá reglu í 2. mgr. 12. gr. að ef innlent stjórnvald leggi á umsýslugjöld skuli það birta árlegt yfirlit yfir umsýslukostnað sinn og heildarupphæð þeirra gjalda sem

innheimt eru, auk þess sem gera skuli viðeigandi leiðréttingar í ljósi mismunarins á heildarupphæð gjaldanna og umsýslukostnaðarins. Samkvæmt þessari reglu er óheimilt að innheimta rekstrargjöld umfram raunverulegan kostnað af eftirliti, auk þess sem skylt er að gera viðeigandi leiðréttingar ef ójafnvægi skapast á milli tekna og útgjalda. Í tilviki oftekinna gjalda eru einungis tvær leiðir færar til leiðréttingar, annars vegar að lækka hlutfall rekstrargjaldsins í lögum til samræmis við eftirlitskostnað og hins vegar að endurgreiða gjaldskyldum aðilum þau gjöld sem innheimt voru umfram kostnað. Til þess að þessi óæskilega staða komi ekki upp er nauðsynlegt að áætlaðar tekjur PFS, samkvæmt árlegri tekjuáætlun, haldist í hendur við þær fjárheimildir sem stofnuninni eru ákvarðaðar í fjárlögum.

Sömu sjónarmið eiga við varðandi tíðni- og númeragjöld samkvæmt 13. gr. tilskipunarinnar, en tryggja skal að slík gjöld séu rökstudd á hlutlægan hátt, gagnsæ, án mismununar og í réttu hlutfalli við þann tilgang sem þeim er ætlaður, en það er fyrst og fremst til þess að tryggja skipulag og skilvirka nýtingu bæði tíðnirófsins og númeraskipulagsins.

2. Sjálfstæði PFS sem eftirlitstofnun

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, er stofnunin sjálfstæð, en undir yfirstjórn innanríkisráðherra. Krafa um sjálfstæði eftirlitsstjórnvaldsins byggir á sameiginlegu evrópsku fjarskiptaregluverki, en samkvæmt 3. gr. tilskipunar ESB nr. 2002/21/EB (rammatilskipunin) skulu ríki EES-svæðisins tryggja tilvist sjálfstæðs eftirlitsstjórnvalds (e. National Regulatory Authority - NRA).

Til að efla skilvirkt eftirlit og starfsemi eftirlitsstjórnvalda á fjarskiptamarkaði hefur þótt nauðsyn til þess að kveða nánar á um skipan fjármála þessara stofnana. Þannig hefur með 3. tölulíð 1. mgr. tilskipunar nr. 2009/140/EB, sem breytir framangreindri rammatilskipun, sérstaklega verið kveðið á um fjárhagslegt sjálfstæði eftirlitsstjórnvalda á fjarskiptamarkaði, þannig að tryggt sé að stjórnvaldið hafi yfir að ráða nægum fjárhag og mannafla til að geta sinnt þeim verkefnum sem því eru falin. Er þetta talin vera ein meginforsendan til þess að markmiðum fjarskiptalöggjafarinnar verði náð og að eftirlitið skili tilætluðum árangri.

Í tengslum við aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu hefur staða íslenskrar stjórnsýslu komið til skoðunar. Í skýrslu sem unnin var af alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækinu Cullen á vegum Evrópusambandsins, sbr. meðfylgjandi skjal, var sérstaklega litið til stöðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Í niðurstöðu sinni telja skýrsluhöfundar það vera sérstakt forgangsmál að efla fjárhagslegt sjálfstæði Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. eftirfarandi tilvitnun:

“Among the central priorities remains the transposition of the revised regulatory framework for electronic communications, carrying out the second round market analysis by the NRA, strengthening the financial independence of the NRA and its enforcement powers.”[undirstrikun PFS]

Af þessu má sjá að gerð er rík krafa til þess að Póst- og fjarskiptastofnun sé fjárhagslega bær til þess að sinna verkefnum sínum. Það gjaldhlutfall rekstrargjalds, sem skilgreint er í 4. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003, endurspeglar áætlaðan kostnað við að sinna tilteknum verkefnum eftirlitsstarfsins. Séu þær tekjur ekki látnar ganga til PFS óskertar, við framkvæmd fjárlaga, er engum vafa undir orpið í skilningi evrópskrar fjarskiptalöggjafar, að verið er að vega að sjálfstæði eftirlitsstofnunarinnar og aftra henni frá því að geta sinnt verkefnum sínum með fullnægjandi hætti.

Það er mikilvægt að innheimta kostnaðartengdra gjalda, sem eiga að standa straum af lögboðnu eftirliti, skili sér að fullu til eftirlitsstjórnvaldsins. Sjálfstæði eftirlitstofnunar felst þannig í tryggri fjármögnun starfseminnar, þannig að ekki sé hægt án aðkomu löggjafans, að draga úr umsvifum og verkefnum viðkomandi stofnunar.

Þær fyrirætlanir sem nú eru uppi um að afnema markaðar tekjur Póst- og fjarskiptastofnunar eru til þess fallnar að draga úr sjálfstæði stofnunarinnar og veikja rekstargrundvöll hennar. Verði breytingarnar að veruleika verður ekki lengur fyrir hendi lögformleg krafa um að innheimt gjöld renni óskipt til PFS svo unnt sé að sinna þeim verkefnum sem þeim er ætlað að standa undir. Slíkt gengur augljóslega gegn markmiði Evrópulöggjafarinnar á sviði fjarskipta um aukið fjárhagslegt sjálfstæði eftirlitsstofnunar á viðkomandi markaði.

3. *Almennt um markaðar tekjur*

Markaðar tekjur er tiltekin leið tekjuöflunar hins opinbera til að fjármagna tiltekna þjónustu, starfsemi eða verkefni sem það hefur með höndum. Í ákveðnum tilvikum hefur þótt eðlilegra að leggja gjöldin á þá aðila sem njóta viðkomandi þjónustu eða þá aðila sem verkefni eða starfsemi hins opinbera beinist að, fremur en að fjármagna umrædda þætti beint úr almennum og sameiginlegum ríkissjóði landsmanna. Hvað varðar verkefni á sviði opinbers eftirlits hefur t.d. verið álitid að það stæði hagnunaaðilum nær, þ.e. þeim sem stunda viðskipti og njóta ábata á tilteknum sviðum atvinnulífsins, að greiða fyrir opinbert eftirlit á viðkomandi sviði, fremur en að fella slíkan kostnað á almenna skattgreiðendur. Að sjálfssögðu hafa forsendur þessa verið að unnt sé með tiltölulega einföldum hætti að afmarka og sérgreina þá aðila sem gjaldskyldan tekur til, eins og *fjarskiptafyrirtækja* sem starfrækja *fjarskiptanet* og veita *fjarskiptaþjónustu*, að því er varðar eftirlitsskylda aðila samkvæmt fjarskiptalögum. Tekjuöflun í formi markaðra tekna þjónar því ákveðnum tilgangi og styðst við tiltekin sanngirnis- og skynsemisrök.

Þar sem markaðar tekjur eru tengdar því að veita tiltekna þjónustu, sinna ákveðnum verkefnum eða starfsemi á vegum hins opinbera hefur að sama skapi þótt eðlilegt og sanngjarnt að ekki séu innheimt gjöld umfram þann kostnað sem fellur til við að sinna viðkomandi þjónustu eða verkefnum. Ef gjöld eru hærri en sem nemur kostnaði og tekjuafgangi ekki haldið sérstaklega til haga í reikningi stofnunar, með tilliti til eftirlitsskyldra verkefna eða þjónustu, eða hann hreinlega endurgreiddur gjaldskyldum aðilum, er ljóst að um er að ræða almenna skattlagningu sem leggst á ákveðinn hóp einstaklinga eða lögaðila umfram aðra skattgreiðendur í landinu. Þar sem engar efnislegar forsendur réttlæta umframgreiðslur slíkra aðila inn í almennan sjóð ríkisins verður slíkt vart talist samrýmast jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Ef tengsl eru rofin á milli gjaldtökunnar og þeirra verkefna sem hún á að standa straum af bresta að sama skapi forsendur og lagaskilyrði fyrir gjaldtökunni.

Með tilliti til þessara viðurkenndu sjónarmiða gerir EES löggjöf ráð fyrir, sbr. áður nefnd ákvæði 12. og 13. heimildartilskipunar 2002/20/EB, að jöfnuður ríki á milli tekna og gjalda og að mismunur þar á milli sé jafnaður út á milli rekstrarára. Þannig ber að endurgreiða gjaldskyldum aðilum oftekin gjöld eða reikna þeim það til frádráttar síðar, ef fjárstjórnarvaldið ákveður að láta þau ekki að öllu leyti ganga til Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að fjármagna lögbundin verkefni hennar.

Sjómarmið fjármálaráðuneytisins, sem finna má í greinargerð fjármálaráðuneytisins í frumvarpi til lokafjárlaga árið 2010, um sanngirni þess að allar ríkisstofnanir sitji við sama borð þegar kemur að almennum niðurskurðar- og aðhaldsaðgerðum í ríkisrekstri, geta hér

engan vegin átt við, þar sem gjaldskyldir aðilar markaðra tekna verða ekki látnir bera hallann af slíkum jöfnunaraðgerðum í ríkisrekstri.

Það að afgangur rekstrar- og tíðni- og númeragjalda renni inni í ríkissjóð og geti þannig hjálpað til við að styðja við útgjaldamarkmið rammafjárlagagerðar, sem jafnframt eru nefnd sem rök fyrir kerfisbreytingunni, er með öllu óheimilt, samkvæmt ákvæðum áðurnefndrar Evróputilskipunar.

4. Misvægi í tekjum og gjöldum / Uppsöfnun höfuðstóls

Gæta verður að forsendum að baki lögboðsins gjaldhlutfalls rekstrargjalds, samkvæmt 4. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, sem nú stendur í 0,38% af bókfærðri veltu fjarskiptafyrirtækja. Miðast gjaldhlutfallið við það að skila tiltekinni upphæð tekna út frá tekjuáætlunum PFS, sem komin er áralögn reynsla á og byggist á áætlaðri ársveltu skráðra fjarskiptafyrirtækja, auk útreiknings á afgangnum fyrir nýtingu á tíðnum og númerum. Veltutölur fjarskiptafyrirtækja er nokkuð þekktar stærðir út frá þeim tölfræðigögnum sem stofnunin býr yfir, auk þess sem tekjur vegna tíðni- og númeragjalda eru fyrirséðar með töluverðri nákvæmni. Þannig er tekjuáætlun PFS í nokkuð föstum skorðum og sveiflur milli ára, miðað við rauntölur, innan allra eðlilegra vikmarka. Sú heildarupphæð sem rekstrar-tíðni- og númeragjöld eiga skila, samkvæmt áætlunum PFS, er því ætlað að samsvara fjárþörf stofnunarinnar til þess að geta sinnt lögboðnum skyldum sínum og verkefnum.

Þar sem gjaldhlutfallið í lögum er ákvarðað miðað við fjárþörf PFS til að geta sinnt verkefnum sínum er ekki hægt að líta á ákvörðun fjármálaráðuneytisins og/eða innanríkisráðuneytisins, um að ákvarða PFS lægri fjárheimildir heldur en þær tekjur sem hún aflar, öðruvísi en sem ákvörðun um að skerða eftirlit stofnunarinnar og í reynd fækka þeim verkefnum sem henni er kleift að sinna. PFS hefur ítrekað bent innanríkisráðuneytinu á að sú framkvæmd fái ekki samrýmst framangreindum ákvæðum heimildartilskipunar ESB nr. 2002/20/EB, auk þess sem endurtekinn niðurskurður fjárheimilda stofnunarinnar undanfarinna ára hefur leitt til þess að hún hefur þurft að forgangsraða og draga úr eftirliti á tilteknum sviðum. Hefur innanráðuneytinu verið gert grein fyrir þessu í árs- og rekstraráætlunum stofnunarinnar sem sendar hafa verið ráðuneytinu. Á sama tíma safnast upp umframtekjur sem leggjast við bundinn höfuðstól stofnunarinnar sem augljóslega brýtur gegn þeirri skyldu að leiðrétta skuli misvægi milli aflaðra tekna og raunverulegra útgjalda stofnunarinnar. Ef áfram heldur sem horfir stefnir í að tekjur umfram fjárheimildir, upphæð sem tilgreind er sem höfuðstóll Póst- og fjarskiptastofnunar, annað hvort bundinn eða óbundinn, verði rúmlega 100 milljónir kr. við lok þessa árs. Hvað verður um þetta fé eða tekjur stofnunarinnar á komandi árum sem eru umfram fjárheimildir, ef umrætt frumvarp verður að lögum - munu þær renna inn í ríkissjóð? PFS telur að það fái ekki samrýmst 12. og 13. gr. heimildartilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/20EB.

5. Lokaorð og tillaga að breyttri framkvæmd

Póst- og fjarskiptastofnun telur að innheimta markaðra tekna styðjist við ákveðin sanngirnis- og skynsemisrök. Réttlætning gjaldanna er að tiltekin verk séu unnin eða ákveðin þjónusta veitt af hálfu hins opinbera. Séu þau tengsl rofin, með þeirri kerfisbreytingu að gera gjöldin að almennri skattlagningu, bresta að sama skapi forsendur og lagaskilyrði fyrir innheimtu gjaldanna.

PFS hefur bent á að um markaða tekjustofna stofnunarinnar gilda sérstakar reglur á sviði Evrópulöggjafar. Markaðar tekjur PFS njóta því ákveðinnar sérstöðu sem óhjákvæmilega þarf að taka tillit til. Samkvæmt 12. og 13. gr. heimildartilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr.

2002/20/EB er óheimilt að láta rekstrar- og tíðni- og númeragjöld fjármagna önnur verkefni en þau sem PFS hefur með höndum eða láta þau renna óskilyrt inn í ríkissjóð.

Samkvæmt framangreindu telur PFS óhjákvæmilegt annað en að fella á brott XIII. kafla frumvarpsins í heild sinni.

Virðingarfyllst,


Björn Geirsson

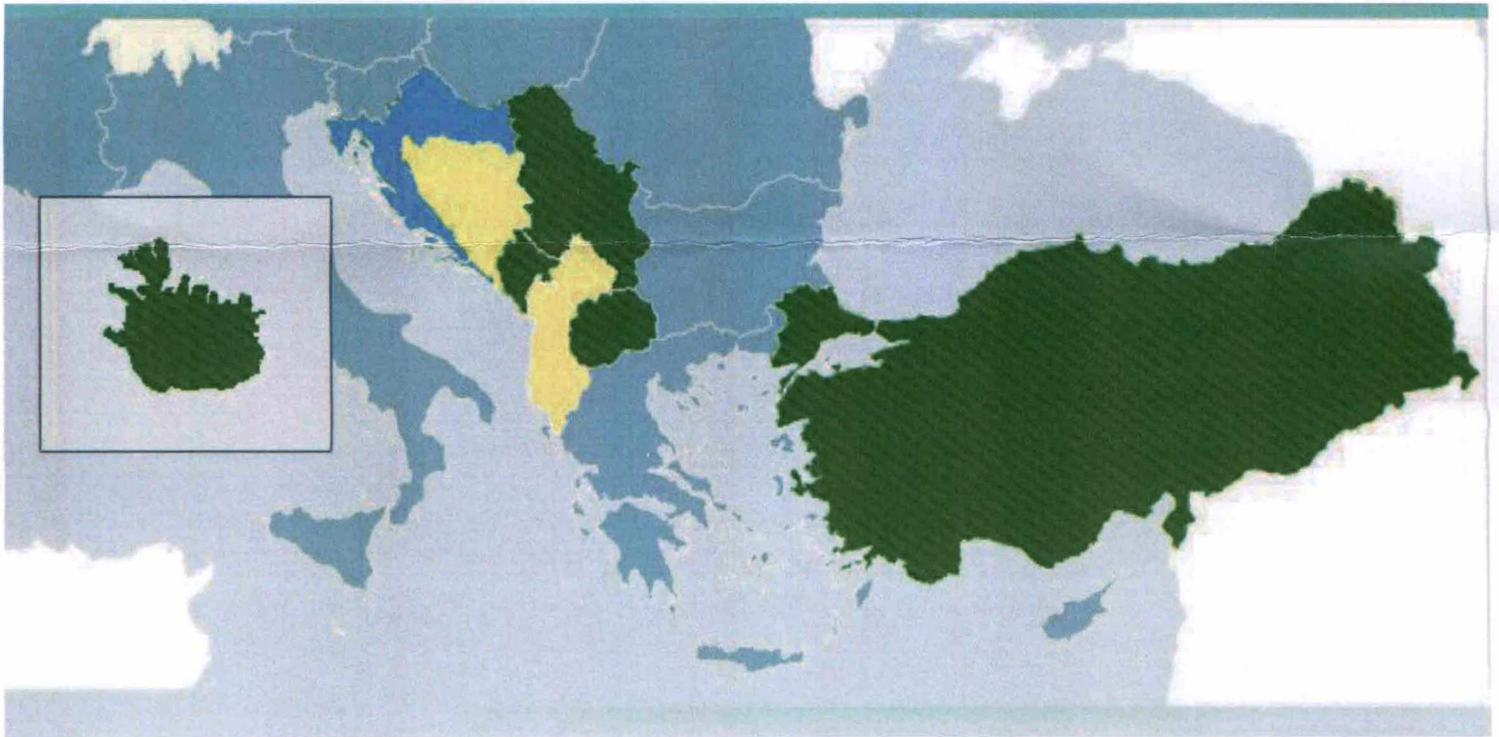
Afrit sent til:

- Innanríkisráðuneytisins
- Skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu
- Umboðsmanns Alþingis



Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries

Report 4



Fourth REPORT – February 2014

A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology



800 MHz	900 MHz	1800 MHz	2 GHz	3.5 GHz	3G/4G in 900/1800?
2 licences 2012, 2013	3 licences 1995, 1998, 2007	3 licences 2004, 2007, 2011	3 licences 2004	1 national licence 2012	3G/4G allowed

5. Competitive safeguards

Croatia introduced most of the competitive safeguards during 2005 – 2006. National roaming is offered to the late entrant mobile operator on commercial basis. Wholesale line rental was introduced in 2011.

In 2013 the regulator has completed its work on LRIC cost models for fixed and mobile services.

	CS	CPS	NP fixed	NP mobile	RIO fixed	RIO mobile	RUO	WBA	WLR	MVNO	nat. roaming	LRIC fixed	LRIC mobile	tariff rebal.
2005	X	X	X	X	✓	✓	X	X	X	X	✓	X	X	✓
	2005	2005	2006	2006	2005	2005	2005	2007	-	-	-	-	-	-
2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

6. Market structure

The incumbent HT remains the main provider of fixed services. Protracted recession, declining voice revenue, further market consolidation and increasing demand for bundled services had a significant negative impact on the smaller Croatian alternative operators. The market share of alternative operators in fixed voice telephony fell to 31.5% in 2012 from the peak of 38.6% reported in 2011. However, in the provision of fixed broadband services, the market share of alternative operators increased from 31% in 2011 to 39% in 2012.

The market shares of the three mobile network operators remained relatively stable. In 2012 the subscription-based market shares of HT, VIPnet and Tele2 were 47%, 39% and 14%, respectively. Several reseller-type MVNOs were launched by supermarket chains based on commercial agreements with mobile operators, but so far they have not had a significant impact on the market.

	Fixed line penetration	Mobile penetration	Fixed broadband penetration	Mobile broadband penetration (data cards)	Electronic communications as % of GDP
2005	38%	64%	0.6%	-	4.9%
2012	37%	113%	20%	7.4%	3.6% (2011)

7. Outlook

Croatia fulfilled the EU accession requirements for information society and media in terms of aligning its legislation with the EU *acquis*.

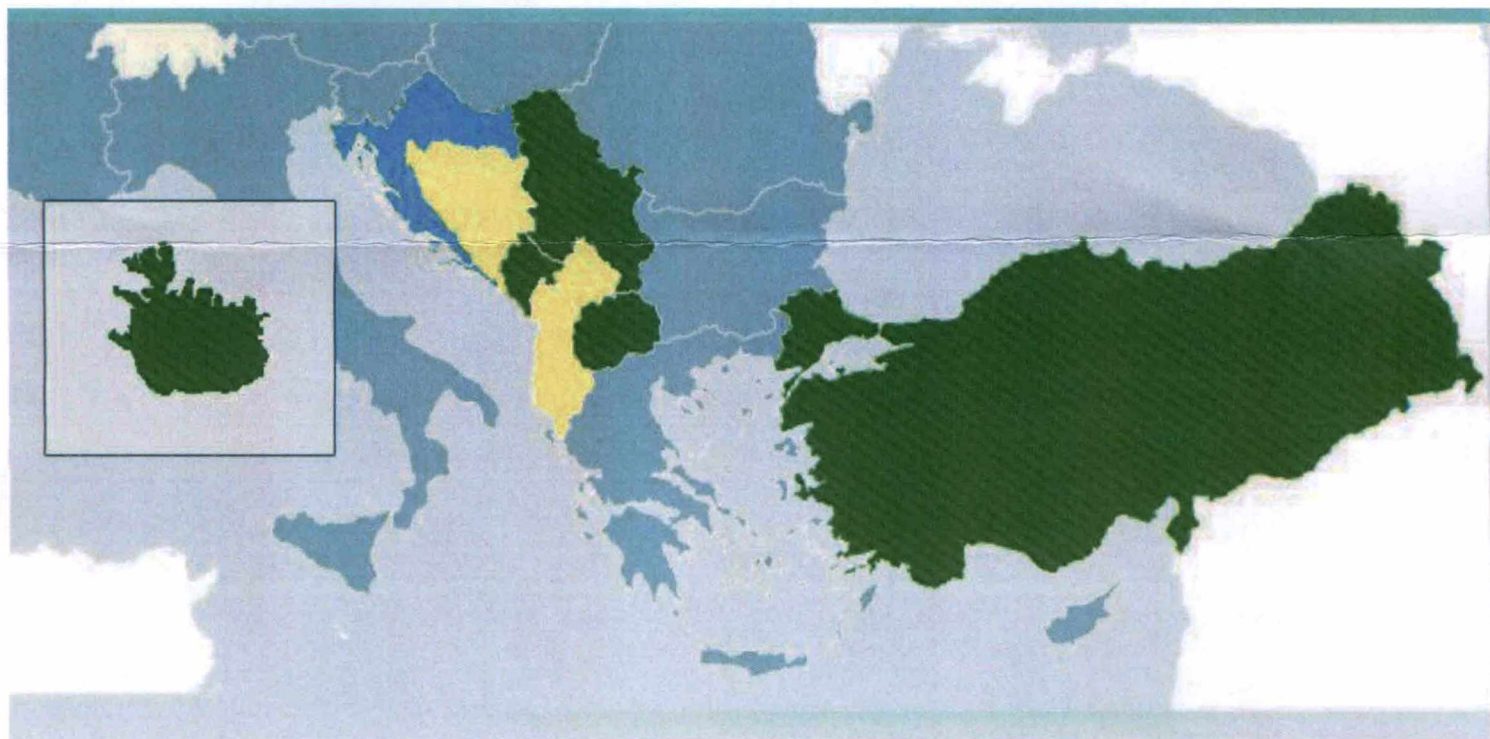
Looking ahead, the main challenges for HAKOM are to carry out the new round of market analyses that following the EU accession, it would be required to notify to the European Commission, BEREC and other NRAs and to ensure consistent implementation of the EU regulatory framework.

Other regulatory priorities include implementation of the margin squeeze test methodology and development of the integrated infrastructure registry as an important tool in reducing the network deployment costs.



Monitoring regulatory and market development for electronic communications and information society services in Enlargement Countries

Report 4



Fourth REPORT – February 2014

A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology



Enlargement countries monitoring report 4 – February 2014

800 MHz	900 MHz	1800 MHz	2 GHz	3.5 GHz	3G/4G in 900/1800?
2 licences 2012, 2013	3 licences 1995, 1998, 2007	3 licences 2004, 2007, 2011	3 licences 2004	1 national licence 2012	3G/4G allowed

5. Competitive safeguards

Croatia introduced most of the competitive safeguards during 2005 – 2006. National roaming is offered to the late entrant mobile operator on commercial basis. Wholesale line rental was introduced in 2011.

In 2013 the regulator has completed its work on LRIC cost models for fixed and mobile services.

	CS	CPS	NP fixed	NP mobile	RIO fixed	RIO mobile	RUO	WBA	WLR	MVNO	nat. roaming	LRIC fixed	LRIC mobile	tariff rebal.
2005	X	X	X	X	✓	✓	X	X	X	X	✓	X	X	✓
	2005	2005	2006	2006	2005	2005	2005	2007	-	-	-	-	-	-
2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

6. Market structure

The incumbent HT remains the main provider of fixed services. Protracted recession, declining voice revenue, further market consolidation and increasing demand for bundled services had a significant negative impact on the smaller Croatian alternative operators. The market share of alternative operators in fixed voice telephony fell to 31.5% in 2012 from the peak of 38.6% reported in 2011. However, in the provision of fixed broadband services, the market share of alternative operators increased from 31% in 2011 to 39% in 2012.

The market shares of the three mobile network operators remained relatively stable. In 2012 the subscription-based market shares of HT, VIPnet and Tele2 were 47%, 39% and 14%, respectively. Several reseller-type MVNOs were launched by supermarket chains based on commercial agreements with mobile operators, but so far they have not had a significant impact on the market.

	Fixed line penetration	Mobile penetration	Fixed broadband penetration	Mobile broadband penetration (data cards)	Electronic communications as % of GDP
2005	38%	64%	0.6%	-	4.9%
2012	37%	113%	20%	7.4%	3.6% (2011)

7. Outlook

Croatia fulfilled the EU accession requirements for information society and media in terms of aligning its legislation with the EU *acquis*.

Looking ahead, the main challenges for HAKOM are to carry out the new round of market analyses that following the EU accession, it would be required to notify to the European Commission, BEREC and other NRAs and to ensure consistent implementation of the EU regulatory framework.

Other regulatory priorities include implementation of the margin squeeze test methodology and development of the integrated infrastructure registry as an important tool in reducing the network deployment costs.