



Reykjavík, 5. júní 2020

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Efni: Frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til frumvarps til nýrra laga um fjarskipti.

Almennt.

Míla telur jákvætt að unnið sé að því að innleiða tilskipun (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 (hér eftir kóðinn) með það fyrir augum að hið nýja regluverk taki gildi innan þeirra marka sem sett eru í kóðanum en of mikill flýttir getur þó komið niður á gæðum löggjafarinnar. Míla telur að rétt innleiddur sé löggjöf á grundvelli Kóðans til bóta en þá er mikilvægt að vandað sé til lagasetningar. Eins og bent hefur verið á í athugasemdum sem send voru samgönguráðuneytinu við drög að frumvarpinu hefur kóðinn ekki ennþá verið formlega innleiddur í EES rétt en í greinargerð með frumvarpinu er þó talið að vinna við innleiðingu í EES rétt sé komin eitthvað á veg. Míla bendir á að kóðinn er mjög viðamikil gerð sem mikilvægt er að verði innleidd með þeim hætti að hún nái markmiði sínu og að löggjafinn taki jafnframt tillit til aðstæðna á Íslandi að því marki sem heimilt er. Þá er afar mikilvægt að lögin endurspegli þau fyrirmæli og reglur um vandaða málsmeðferð, einföldun og afléttingu kvaða og almennt um meðalhóf varðandi kvaðir sem rík áhersla er lögð á í kóðanum. Með tilliti til þess hversu viðamikil gerð kóðinn er telur Míla að skýra þurfi betur þau nýmæli sem felast í hinni nýju löggjöf, þau ákvæði sem taka breytingum og jafnframt greina skilmerkilega frá því sem mögulega hefur verið sleppt að innleiða. Í því ljósi vill Míla gera athugasemdir við þann umsagnarfræst sem veittur var. Telur Míla að það hefði verið til bóta fyrir hagsmunaaðila og um leið gæði hinnar fyrirhuguðu lagasetningar að gefa meira ráðrúm til skoðunar. Í frumvarpinu er nokkuð um hugtök og skilgreiningar sem eru óljós og þá er það ókostur að undirliggjandi gerð hefur ekki verið þýdd á íslensku, þ.a. það getur leitt til þess að misræmi sé milli laganna og gerðarinnar hvað þýðingu á orðalagi og þar með skilgreiningu á mikilvægum hugtökum varðar.



Þá bendir Míla á að lögin í þessari mynd munu auka enn reglubyrði á fjarskiptafyrirtæki á sama tíma og tekjur á fjarskiptamarkaði fara minnkandi. Þá má benda á að Ísland stendur mjög vel í samanburði við önnur lönd hvað varðar útbreiðslu og aðgengi að háhraðafjarskiptanetum og verð fyrir aðgang er jafnframt hagstætt í samanburði við önnur lönd. Það eru hins vegar brotalamir varðandi öryggi fjarskipta og útbreiðslu einkum á tilteknum svæðum og við tiltekna aðstæður og brýnt að á því sé tekið í löggjöf eins og unnt er eins og nánar verður fjallað um hér síðar.

Þá er áhyggjuefni að ákvæði um stjórnvaldssektir eru umfram meðalhóf, lítt rökstudd miðað við íþyngjandi eðli þeirra og í litlu samræmi við þau skilyrði sem sett eru í kóðanum um álagningu og beitingu sekta og þvingunarúrræða.

Míla telur jafnframt mikilvægt að lög og reglur um jafnræði fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að innanhússlögnum séu skýr ótvíræð og raski í það minnsta ekki núverandi réttarástandi en um leið þarf að áréttta ábyrgð fjarskiptafyrirtækis á eigin tengingu þegar að innanhússlagnir eru í ólögsmætu ástandi. Það er því til bóta að sett hafi verið í lögin ákvæði um að fjarskiptafyrirtæki sé óheimilt að tengjast ólögsmætum innanhússfjarskiptalögnum.

Míla leggur ríka áherslu á að álagning kvaða á fyrirtæki sem telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk er mjög íþyngjandi. Eitt af meginatriðum í kóðanum er að draga úr og einfalda kvaðir sem leggja megi á fyrirtæki með áherslu á að fyllsta meðalhófs sé gætt. Míla telur að hin nýja fjarskiptalöggjöf hvað varðar breytingar á ákvæðum um framkvæmd markaðsgreininga og álagningu kvaða séu almennt til bóta og ef rétt framfylgt eigi að stuðla að því að ekki séu lagðar óþarfa kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem talið er hafa umtalsverða markaðshlutdeild. Þá eru ákvæði um skilgreiningu markaða ítarlegri og gera ráð fyrir meiri rökstuðningi fyrir því að fyrirtæki sé útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild. Hins vegar hefur Míla áhyggjur af tímalengd milli markaðsgreininga og telur að 5 ár sé allt of langur tími en þó eru ákvæði um að fella megi niður kvaðir án þess að viðamikil markaðsgreining fari fram til bóta ef þeim er í raun beitt af eftirlitsaðilum.

Míla leggur og mikla áherslu á að ákvæði verði í lögum um opinn heildsöluaðgang að netum sem notið hafa ríkisstuðnings og að hugtakið „opinn heildsöluaðgangur“ sé skilgreint í lögnum eins og nánar er fjallað um hér á eftir.



Að lokum er rétt að taka fram að umsögn Mílu tekur mið af starfsemi félagsins og markast umsögnin við einstök ákvæði af því

Öryggi almennings, mikilvægir innviðir og hlutverk fjarskipta

Í frumvarpinu er á ýmsum stöðum fjallað um mikilvæga innviði en að mati Mílu er ekki nægilega skýrt hvað teljist mikilvægir fjarskiptainnviðir og að lágmarki þurfi að gera ráð fyrir að heimild sé til að skilgreina þjóðhagslega mikilvæga fjarskiptainnviði. Það er nokkur munur á fjarskiptainnviðum og mörgum öðrum mikilvægum innviðum. Hita- og vatnsveitur eru staðbundnar og rafmagn er framleitt víða um land og dreift um nálæg byggðarlög. Almennt má segja að stofninn að fjarskiptaþjónustu sé að stærstum hluta framleiddur á höfuðborgarsvæðinu og dreift þaðan um allt land. Að þessu leyti er fjarskiptakerfið viðkvæmara og heildstæðara en margir aðrir landsmikilvægir innviðir. Því eru hringtengingar (tvítengingar) gríðarlega mikilvægar í stofnkerfum fjarskipta þ.a. þegar einn hlekkur í keðjunni rofnar þarf að vera hægt að komast aðra leið. Annars mætti líkja kerfinu við gamla jólaseríu sem þolir ekki að ein pera bili. Þetta er gott að hafa í huga þegar farið er yfir flókna flóru fjarskiptainnviða á Íslandi og hvernig tryggja megi öryggi fjarskipta.

Staðið hefur til um langt skeið að skilgreina mikilvæga fjarskiptainnviði. Helst hefur þá verið lögð áhersla á öryggi fjarskipta eins og sjá má m.a. sjá í tólf ára fjarskiptaáætlun 2011-2022. Frá árinu 2011 má segja að allt samfélagið sé orðið mun háðara fjarskiptum í öllum daglegum athöfnum, hvort sem sækja á upplýsingar eða kaupa vöru og þjónustu.

Óveðrið í desember síðastliðnum leiddi í ljós að töluvert bil er á milli væntinga notenda fjarskiptaþjónustu og framkvæmdar. Í óveðrinu voru fjarskiptafélögin almennt ánægð með hvernig fjarskiptakerfin stóðu sig í erfiðum aðstæðum sem óveður og langtíma rafmagnsleysi skapaði. Lítið kom upp af bilunum og í heild virkuðu kerfin eins og eigendur þeirra ætluðust til. Upplifun og væntingar notenda voru hins vegar allt aðrar. Í þeirra huga virkuðu fjarskiptakerfin ekki. Á árum áður var gamla talsímakerfið sem rekið var af Landsíma Íslands öryggistæki almennings. Í rafmagnsleysi var hægt að hringja og rekstraraðilinn miðaði við rofþol upp á 24 klst. Þannig höfðu notendur skilgreinda þjónustu tiltæka í ákveðinn tíma til að tryggja öryggi. Ekki hefur verið skilgreint hvað tekur við. *Ný fjarskiptalöggjöf þarf að leggja hér línur, hvað þarf að verja og hvernig og hvaða þjónusta á að standa almennum notendum til boða í neyðartilvikum.*



Samkeppni í fjarskiptainnviðum hefur verið eitt af áherslumálum stjórnvalda í fjarskiptum og hluti af samevrópskri löggjöf eins og fram kemur í greinargerð. Í dag eru fjölmargir aðilar sem eiga og reka landsmikilvæga fjarskiptainnviði sem snerta öryggi fjarskipta. Afleiðingin er sú að þær aðstæður hafa skapast með með dreifðum og ósamstæðum netum að öryggi er skert. Um leið og flækjustig, bandvíddarpörf og öryggiskröfur hafa aukist hafa tekjur á fjarskiptamarkaði lækkað miðað við fast verðlag. Staðan er því sú að litlar einingar eru að reka sjálfstætt flóknari og dreifðari kerfi fyrir svipaðan heildarkostnað. Víða er samskonar búnaður fleiri aðila hlið við hlið þar sem lítil eða engin forsenda er fyrir samkeppni. Hver aðili þarf að setja upp sinn búnað með lágmarks tilkostnaði og kostnaðaraðhald þarf að vera strangt. Mörg kerfin eru hver öðru háð en enginn hefur heildaryfirsýn yfir virkni, getu eða öryggi. Þekking á kerfum annarra aðila er víða takmörkuð. Bilun hjá einum getur hins vegar haft mikil áhrif á önnur kerfi og kerfið í heild. Rétt er að taka fram að bæði almenn fjarskipti og öryggisfjarskipti hvíla á sama undirlaginu og eru því í raun hluti af sama viðkvæma kerfinu. Þannig mun bilun eða útfall í undirlaginu hafa áhrif á alla fjarskiptaþjónustu sem hvílir ofan á. Að tryggja öryggi í því ástandi sem búið er að skapa verður mjög erfitt og flókið. *Ný fjarskiptalöggjöf þarf að ná utan um hvernig tryggja á öryggi fjarskipta í þessari umgjörð og hvaða þjónusta á að vera í boði. Eins og staðan er í dag ber enginn ábyrgð, hvorki á stöðunni né hvaða þjónusta er í boði í neyðartilvikum.*

Um mikilvægi gagnkvæms aðgangs að svörtum ljósleiðara:

Hluti af áherslu á samkeppni í innviðum hér á landi er takmörkun á aðgangi að svörtum ljósleiðara. Samkeppni í innviðum hefur leitt af sér gríðarlegar tvíjárfestingar í ljósleiðarastrengjum á svæðum þar sem von er á arðsemi. Annarsstaðar hefur lítið verið fjárfest nema með aðkomu opinbers fjármagns. Niðurstaðan er offjárfesting þar sem hennar er ekki þörf, lítil fjárfesting þar sem þörf er á og lágmarkun kostnaðar (vegna tvöföldunar rekstrarkostnaðar) sem dregur úr öryggi. Því hefur ítrekað verið haldið fram að tvöföldu heimtaugakerfi fylgi meira öryggi. Almenn heimilisþörf hefur engin not fyrir tvítengingar og farnetstenging er skynsamlegasta varaleiðin. Tveir ljósleiðarar inn á heimili skapa ekki öryggi því aðeins annar er tengdur og viðgerð á bilun tekur ekki lengri tíma en að koma á nýrri tengingu hjá öðrum aðila. Þar sem öryggi er raunverulega þörf verður að tengja tvær aðskildar leiðir á viðkomandi stað. Tvítenging er jafnan unnin af sama aðilanum enda skiptir fjöldi birgja hér engu heldur aðeins að leiðirnar séu raunverulega tvær og aðskildar.

Míla hefur ítrekað bent á að takmörkun á aðgangi á svörtum ljósleiðara er slæm fyrir hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða á Íslandi og öryggi fjarskipta almennt og telur mikilvægt að þeir



sem um það fjalla geri sér grein fyrir því. Vilji löggjafinn reyna að beina fjárfestingum þangað sem þeirra er þörf frekar en þar sem arðsemi er væntanleg þarf áherslubreytingu þannig að markaðsaðilar hafi aðgang að nauðsynlegum innviðum til uppbyggingar fjölbreyttrar þjónustu. Áherslan í samkeppni ætti að vera í búnaði og tækni en minni í óvirkum innviðum sem svartur ljósleiðari er.

Í Bretlandi hefur verið farin sú leið að þar sem að samnýting á rörum á grundvelli gagnkvæms aðgangs sem mælt er fyrir um í tilskipun Evrópusambandsins 2014/61/EU (innviðatilskipunin) er ekki möguleg til dæmis þar sem ólíklegt er að hægt sé að nýta fyrirliggjandi rör til samnýtingar fyrir ljósleiðarastrengi eða ekki er grundvöllur til að leggja fleiri en eitt ljósleiðarakerfi þá er mælt með að aðilar semji um aðgang að svörtum ljósleiðara á viðskiptalegum grundvelli.¹ Þetta er gert til þess að markmið innviðatilskipunarinnar og markmið þeirra laga sem lögleiða tilskipunina nái fram að ganga. Hér á landi eru það lög nr. 125/2019 (lög um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta). Markmið laganna er tilgreint í 1. gr.laganna (áherslubreytingar eru Mílu):

„Markmið laga þessara er að stuðla að og hvetja til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta með því að *auðvelda sameiginlega nýtingu á núverandi efnislegum grunnvirkjum* og með því að *hvetja til skilvirkari uppbyggingar á nýjum efnislegum grunnvirkjum* þannig að útbreiðsla slíkra neta sé *möguleg með lægri kostnaði*.“

Míla bendir á að lög nr. 125/2019 ná ekki markmiðum sínum í reynd. Míla óskaði eftir aðgangi hjá Gagnaveitu Reykjavíkur að leggja í rör á Seltjarnarnesi en fékk höfnun á þeim grundvelli að ekkert pláss eða aðstaða væri til að leggja í fyrirliggjandi lagnaleiðir. Ef farin er sú leið að lögfesta aðgang að svörtum ljósleiðara gegn eðlilegu aðgangsgjaldi þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að rörum eða lagnaleiðum þá er markmiði laganna náð án þess að það sé í raun íþyngjandi fyrir þann er veita skal aðganginn, þar sem hann hefði hvort sem er þurft að veita aðgang í rör eða lagnaleið.

Opinn heildsöluaðgangur að ríkisstyrktum netum

Míla telur að sú ákvörðun að fella brott tillögu um ákvæði um opinn heildsöluaðgang ríkisstyrktra neta sem kynnt var í drögum að frumvarpi sem kynnt var í desember sl. sé ekki

¹ https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0037/188956/wftmr-volume-1-overview.pdf



nauðsynleg af þeim ástæðum sem tiltekin eru í greinargerð. Telur Míla að þótt EEECC tilskipunin fjalli ekki með beinum hætti um það, þá sé það bæði heimilt og rétt að löggjafinn hér mæli fyrir um slíkan opinn heildsöluáægang sem er jafnframt í samræmi við leiðbeiningar Eftirlitsstofnunar ESA um ríkisaðstoð við uppbyggingu háhraðaneta.

Kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk:

Markmið kóðans er að draga úr og einfalda álagningu kvaða og áhersla lögð á að meðalhófs sé gætt þar sem á annað borð er talin þörf á að beita kvöðum. Míla vill því benda á í því sambandi að verðkvaðir hér á landi sem lúta að jafnaðarverði um allt land er andstæð meðalhófi og til þess fallin að draga úr fjárfestingum í innviðum úti á landi.

Um álagningu kvaða:

Hluti kvaða sem stjórnvöld leggja á Mílu eru kostnaðargreind jafnaðarverð. Ísland er erfitt í fjarskiptalegu tilliti og dreifð byggð gerir fjarskipti dýr, bæði í uppbyggingu og rekstri og fámenni takmarkar tekjumöguleika. Í reynd er arðsemi af rekstri grunnfjarskiptainviða takmarkaður við lítil svæði í kringum stærstu þéttbýliskjarna landsins. Langstærsti hluti arðseminnar kemur af höfuðborgarsvæðinu. Fjarskiptainviðir víða úti á landi á eru reknir með tapi en þjónustunni er haldið uppi með kvöðum á Mílu. Míla hefur hingað til ekki notið opinberra styrkja til að standa undir þessum taprekstri heldur er félaginu gert að flytja hagnað af sinni starfsemi í stóru þéttbýli og niðurgreiða þannig taprekstur fjarskipta í dreifbýli gegnum kostnaðargreind jafnaðarverð. Þannig á notandi í Mjóafirði að greiða það sama fyrir þjónustuna og íbúi í Reykjavík þó tilkostnaður við að veita þjónustu á Mjóafirði sé margfaldur. Síðustu ár hefur umhverfi fjarskiptainviða gjörbreyst. Mikil samkeppni er orðin á hagnaðarsvæðum, mest frá aðilum í opinberri eigu. Samkeppni frá fyrirtækjum í opinberri eigu er því að taka góðu bitana þar sem arður er en um leið grefur það undan kerfinu með kostnaðargreind jafnaðarverð. Þessir nýju aðilar í eigu opinberra aðila eru ekki að leggja til hluta af sinni arðsemi til að greiða niður taprekstur fjarskipta í dreifbýli. Þetta fyrirkomulag niðurgreiðslu í samkeppnisumhverfi gengur ekki upp og hefur alvarlega afleiðingar fyrir uppbyggingu fjarskiptainviða. Þessi skekkja í umgjörð dregur því úr hvata og getu til fjárfestingar í fjarskiptainviðum á landsbyggðinni og í smærri sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins. Í nokkur ár hefur þetta kerfi samhliða aukinni samkeppni fyrirtækja í opinberri eigu leitt til að þess að lítið hefur verið fjárfest í uppbyggingu utan arðbærra staða ef frá eru talin verkefni sem hlotið hafa styrk frá verkefninu Íslandi Ljóstengt. Ísland ljóstengt nær eingöngu til tenginga íbúa í dreifbýli og hefur þar með



lítil áhrif almennt á fjarskiptaöryggi stærri svæða og stofnfjarskipti. Í núverandi umgjörð væri það í raun enn verri viðskiptaákvörðun fyrir Mílu að fjárfesta í uppbyggingu á óarðbærum svæðum þar sem slíkar fjárfestingar draga í raun enn frekar úr samkeppnishæfni félagsins á arðbærum svæðum þar sem að slíkar fjárfestingar hækka hið kostnaðargreinda jafnaðarverð sem Mílu er gert að nota í samkeppni við aðila sem eingöngu byggja upp á arðbærum svæðum.

Eitt mikilvægasta verkefnið sem snýr að fjarskiptainnviðum er að koma á umgjörð sem gerir markaðsaðilum kleift að fjárfesta í uppbyggingu og öryggi fjarskipta á svæðum sem eru lítið eða ekki arðbær án þess að slíkt skerði getu þeirra til að skila arði eða keppa á samkeppnissvæðum. Að sama skapi þarf að leita leiða til að uppbygging verði eins hagkvæm og möguleg er. Núverandi umgjörð felur í sér ranga hvata sem leiða til óhagkvæmrar uppbyggingar og draga úr fjárfestingum þar sem þeirra er þörf.

Aðgangur að fyrirliggjandi ljósleiðurum, sérstaklega í opinberri eigu er mikilvægasta skrefið til að spyrna á móti þeim röngu hvötum sem til staðar eru. Aðgangurinn felur í sér að ekki þarf að leggja í tvífjárfestingar í hjávirikum („passívum“) innviðum þar sem þeirra er ekki þörf, bæði í dreifbýli og þéttbýli og aðgengið mun einnig styðja við endurnýjun ljósleiðarastofnstrengja sem ekki er síður mikilvægt.

Míla sem hefur verið útnefnd sem markaðsráðandi aðili á heimtaugamarkaði og leigulínemarkaði hefur haft á sér opinbera kvöð um að veita aðgang að sínum strengjum og innviðum, bæði kopar og svörtum ljósleiðurum til fjölda ára.

Sú kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara sem hvílir á Mílu var lögð á í þeim tilgangi að auka samkeppni á markaði fyrir háhraðafjarskipti og styðja við fjölbreytta uppbyggingu fjarskiptabjónustu. Fyrirtæki í eigu opinbers aðila skilyrðir hins vegar aðgang að dýrum innviðum við þjónustukaup og veitir ekki aðgang að svörtum ljósleiðara þótt fyrirtækið beri skyldur samkvæmt lögum nr. 125/2019 til að veita aðgang að passívum innviðum sínum. Slíkt dregur aftur á móti úr samkeppni og möguleikum til að bjóða fram og þróa mismunandi þjónustu.

Til að frumvarpið skili tilætluðum árangri að markmiði sínu um hagkvæma fjárfestingu, sbr. markmiðsákvæði í 2. gr. frumvarpsins þarf það að ná yfir það sem skiptir í raun máli og þann aðgang sem í raun gagnast við hagkvæma fjárfestingu í háhraðanetum sem leiðir á endanum til hagkvæmara verðs fyrir neytandann.

Almennt um hugtakanotkun:

Míla bendir á að hugtakanotkun í frumvarpinu er óskýr og illa skilgreind hugtök víða að finna, sem dæmi má nefna að talað er um notanda, neytanda og endanotanda og virðist notkun þessara hugtaka mjög á reiki. Þá er enginn skilgreining á almennri fjarskiptaþjónustu en hugtakið almenn talsímaþjónusta er ekki lengur meðal skilgreindra hugtaka.

Að lokum er bent á að engin skilgreining er á hugtakinu „leiðslur“ fjarskiptafyrirtækja sem notað er vítt og breitt í frumvarpinu á skýringa og mætti bæta inn skilgreiningu á því.

Um orðskýringar í 5. gr. frumvarpsins:

Míla leggur til að bætt verði við skilgreiningu á „opinn heildsöluaðgangur“ sem m.a. var vísað til í 106. gr. draga að frumvarpi en hefur því miður verið fellt brott, sbr. umfjöllun hér að framan. Míla leggur til eftirfarandi:

Opinn heildsöluaðgangur. Aðgangur sem felur að lágmarki í sér að aðgangur sé veittur á grundvelli jafnræðis og gagnsæis auk þess að veittur er aðgangur á mismunandi stigum meðal annars með aðgangi að svörtum ljósleiðara.²

Fjarskiptaþjónusta sem er ótengd númerum: Míla telur að bæta megi þessa skilgreiningu þannig að ljóst sé hvaða aðila henni er ætlað að ná, sbr. og ákvæði í 6. gr.

Heimtaug: Sú raunlæga leið sem ber fjarskiptamerki og tengir saman nettengipunkt við tengigrind eða sambærilegan búnað í fasta, almenna fjarskiptanetinu. Hér telur Míla að skoða beri hvort hér eigi fremur eigi að nota hugtakið aðgangspunktur fremur en nettengipunktur.

Mikilvægir innviðir. Míla bendir á að samkvæmt þessari skilgreiningu þar sem vísað er til laga um öryggi net- og upplýsingakerfa virðist svo að fjarskiptainnviðir teljist ekki mikilvægir innviðir í þessu sambandi.

² OECD (2013), “Broadband Networks and Open Access”, OECD Digital Economy Papers, No. 218, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49qg7crrm-en>

Um einstakar greinar í frumvarpinu:

25. gr. frumvarps:

Míla fagnar því að að bætt hafi verið við ákvæði um að „fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að tengjast við innanhússlagnir sem eru ekki í samræmi við lög og reglur um innanhússfjarskiptalagnir.“ Því miður hefur það verið svo í framkvæmd að frágangur innanhússfjarskiptalagna hefur víða verið í ólögmætur og hamlað aðgangi að þeim, sbr. fjölmargar ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Þar sem að Póst- og fjarskiptastofnun virðist engin eftirlitsúrræði hafa gagnvart húseigendum sem lögum samkvæmt skulu þó bera ábyrgð á ólögmætum frágangi innanhússfjarskiptalagna jafnvel þótt hinn ólögmæti frágangur hafi verið framkvæmdur með atbeina fjarskiptafyrirtækis en ekki húseiganda sjálfs, þá hefur eina úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar verið að beina þeim tilmælum til fjarskiptafyrirtækis að aftengjast ólögmætum innanhússlögnum, sbr. til dæmis ákvörðun PFS nr. 15/2019 sem staðfestur var af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2019 þar sem Gagnaveitu Reykjavíkur var óheimilt að virkja og tengjast við ólögmætar innanhússlagnir.

34. gr. frumvarps:

Ákvæði þetta er mestu óbreytt frá núgildandi lögum. Míla bendir á að þetta ákvæði hefur verið óbreytt í fjarskiptalögum um áratugaskeið og lengst af ekki valdið ágreiningi í framkvæmd. Markmið með orðalaginu „fái fullar bætur fyrir“ er skýrt svo að allt rask sem jarðeigandi verður fyrir er bætt með þeim hætti að gengið er frá leiðslum þannig að sjái sem minnst á landi og ef farið er í gróið land er það grætt. Þá er að sjálfsögðu mikilvægt að samráð sé haft við landeiganda um legu lagna eins og ákvæðið mælir fyrir um. Hins vegar þarf að vera ljóst að ákvæði þetta felur ekki í sér að landeigandi eigi rétt á greiðslum fyrir aðstöðu undir lögnina enda er í ákvæðinu vísað í bætur en ekki gjald eða leigu. Ákvæðið tryggir einnig að verði tjón vegna lagningar, sem ekki verður bætt úr skv. 1. mgr. skuli það bætt.

44. frumvarps:

Hér telur Míla að bæta þurfi inn ákvæði um að endurskoða ætti markaðsgreiningu þegar markaður hefur verið felldur niður sem fyrirfram skilgreindur markaður.

46. gr. frumvarps:



Míla telur mikilvægt að ákvæði er varða álagningu kvaða og markaðsgreininga séu í fullu samræmi við kóðann.

48. og 50. gr. frumvarps:

Hér leggur Míla til að bætt verði við „fyrirtæki í opinberri eigu“. Þannig að Póst- og fjarskiptastofnun geti mælt fyrir um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og einnig fyrirtæki í opinberri eigu.

48. gr. frumvarps:

Varðandi d. lið í 48.gr. verður með vísan til meðalhófs að vera svigrúm til að hætta þjónustu eða leggja niður aðstöðu. Það er því ekki rétt að takmarka með öllu heimild til að afturkalla aðgang.

50. gr. frumvarps:

Hér er vísað til þess að verið sé að innleiða ákvæði í 70. gr. í greinagerð með ákvæðinu í frumvarps segir: „Ákvæðið er nokkuð ítarlegra en ákvæði 30. gr. núgildandi laga en ekki er gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess. Það er til innleiðingar á 70. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972.“ Míla bendir á að þessi útvíkkun á orðalagi núgildandi ákvæðis í 30. gr. fær ekki að séð verður stoð í 70. gr. tilskipunarinnar.

56. gr. frumvarps:

Að mati Mílu þarf að skilyrða þetta ákvæði betur þannig að því verði eingöngu beitt sem algjöru lokaúrræði eins og kóðinn gerir ráð fyrir.

59 gr. frumvarps:

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að aðeins megi leggja á kvaðir samkvæmt 48. og 50. gr. svo og kvaðir um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hér mætti skilgreina betur hvað telst „réttlát og sanngjörn verðlagning“, þar sem þetta virðist nýtt hugtak í fjarskiptarétti. Þá er ekki alveg ljóst hver rökstuðningurinn er fyrir því að sleppa kvöðum skv. 47. gr. úr því að leggja má á kvaðir samkvæmt 48. og 50. gr.

79. gr. frumvarps

Kostnaður vegna úttekta og prófana er hluti af eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. og breyting á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 en þar segir:

„Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna;:

1. Við 4. mgr. bætist ný málslíður, 2. málsl., svohljóðandi: *Rekstrargjald skal standa straum af kostnaði við eftirlit með starfsemi á sviði fjarskipta og póstpjónustu og samanlagt taka til kostnaðar sem hlýst af stjórnun, eftirliti og framkvæmd laga um fjarskipti og póstpjónustu.*]]“
Rekstrargjald skal því standa straum af öllu eftirliti, þ.m.t. úttektum og prófunum og er því harðlega andmælt að Póst- og fjarskiptastofnun geti sent reikning á fjarskiptafyrirtæki vegna einstakra þátta í eftirliti stofnunarinnar. Er það auk þess í ósamræmi við kóðann sem gerir miklar kröfur til þess að allur kostnaður sem stjórnvald krefur fjarskiptafyrirtæki um sé ítarlega rökstuddur og lúti m.a. skilyrðum um gagnsæi, sbr. 53. gr. inngangsorða kóðans. Hér er hins vegar orðalagið án nokkurra takmarkana.

Míla leggur til að þetta ákvæði verði fellt niður.

83. gr. frumvarps:

Míla telur að ákvæðið sé of íþyngjandi og víðtækt. Þá telur Míla varhugavert að Póst- og fjarskiptastofnun sem er sami aðili og netöryggissveitin geti skyldað fjarskiptafyrirtæki einhliða til samningagerðar. Þá telur Míla að eingöngu beri að veita aðgang að undangengnum dómsúrskurði og með takmörkunum svo sem um tímamörk og nánari tilgreiningar á umferð í samræmi við lögreglurannsókn.

102. gr. frumvarps:

Greinin fjallar um heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki. Svo víðtækt ákvæði er er nýmæli í fjarskiptalögum þótt nýlega hafi verið sett inn ákvæði um sektir í tengslum við 41. gr. núgildandi fjarskiptalaga sem komið var á með lögum nr. 41/2019. Þrátt fyrir að um afar íþyngjandi breytingu sé að ræða er hún lítið sem ekkert rökstudd. Í gildandi fjarskiptalögum hafa verið bæði viðurlagaákvæði, m.a. formi afturköllunar réttinda og starfsheimilda sbr. 74. gr. fjarskiptalaga, sem og þvingunarúrræði í formi dagsekta sbr. 12. gr. laga nr. 69/2003 um PFS. Í greinargerð er í vísað til innleiðingar á 29. gr. kóðans. Þau skilyrði eru sett í kóðanum að viðurlögin séu skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og hafi varnaðaráhrif. Þá ber að gæta meðalhófs og velja þá vægasta úrræði til þess að ná markmiði ákvæðisins. Þá kemur fram í 29. gr. kóðans að aðildarríkin skuli mæla fyrir um viðurlög við brotum rekstaraðila og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé framfylgt og að það geti falið í sér refsiviðurlög vegna alvarlegra brota. Míla telur að það sé engin rök til að víkka út gildissvið sektarákvæða frá því sem nú er og telur það ekki rétta



innleiðingu á ákvæðum kóðans sem geri ekki ráð fyrir svo víðtækum stjórnvaldssektum. Míla telur að dagsektarheimildir PFS uppfylli framangreindar kröfur kóðans og að gæta beri meðalhófs við lögfestingu refsikenndra viðurlaga eða þvingunarúrræða.

Míla gerir athugasemd við fjárhæð sektanna sem miðað er við í frumvarpinu enda er engan rökstuðning að finna í greinargerð fyrir hvers vegna þær upphæðir eru valdar. Engan rökstuðning er að finna fyrir nauðsyn þess að leggja megi á sektir er nemi allt að 4% af veltu fyrirtækis. Auk þess gerir Míla athugasemd við orðalag ákvæðisins og skýrleika þess. Stjórnvaldssektir eru refsikennd viðurlög og því verði að gera ríkar kröfur til skýrleika slíkra ákvæða og að fyrirtæki séu meðvituð um hvaða verknaður teljist refsínæmur.

Að lokum vill Míla benda á að ef sett verða ákvæði um stjórnvaldssektir ber einungis að grípa til þess úrræðis þegar brýna nauðsyn ber til og gæta verði meðalhófs í beitingu ákvæðisins.

Stjórnvaldssektir eru ekki hefðbundin eftirlitsúrræði heldur einungis neyðarúrræði sem koma í stað refsingar. Þá tekur Míla undir þau sjónarmið sem komu fram í athugasemd Samtaka atvinnulífsins við sambærilegt ákvæði í lögum nr. 41/2019 að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort beita eigi stjórnsýsluviðurlögum.

Þá er ekki í samræmi við ákvæði kóðans að mati Mílu að beita megi sektum án takmörkunar hvort sem um er að ræða ásetning eða gáleysi. Til dæmis er sérstaklega tekið fram í kóðanum að ekki beri að sekta fyrir ranga upplýsingagjöf nema um sé að ræða ásetning eða stórkostlegt gáleysi.

Að lokum er Míla reiðubúin að ganga á fund umhverfis- samgöngunefndar Alþingis til að skýra betur og fara yfir umsögn þessa.

Virðingarfyllst,

f.h. Mílu ehf.

Auður Inga Ingvarsdóttir

Forstöðumaður lögfræðipjónustu Mílu