



Alþingi

Umhverfis og samgöngunefnd

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Efni: 209. mál til umsagnar – frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dags. 22. október 2020, þar sem frumvarp til fjarskiptalaga var sent Sýn hf., hér eftir Sýn eða Vodafone, til umsagnar.

Félagið hafði á fyrri stigum sent umsögn inn í samráðsgátt til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Að hluta var tekið tillit til þeirra athugasemda. Þá hefur félagið einnig á fyrri stigum sent Alþingi umsögn um frumvarp til fjarskiptalaga, sem lagt var fram á 150. þingi, sbr. umsögn félagsins dags. 5. júní 2020. Það frumvarp náði ekki fram að ganga og hefur nú fengið þinglega meðferð á nýjan leik og þar með einnig endurtekið umsagnarferli. Þar sem breytingar á efnisákvæðum eru óverulegar miðað við fyrra frumvarp vísast nú að miklu leyti til umsagnarinnar frá 5. júní sl. Þar voru samandregnar megin áherslur þessar:

- *Félagið varar eindregið við því að leiddar verði í lög meiri íþyngjandi kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á Íslandi en gerist og gengur í Evrópu og Kóðinn beinlínis kveður á um.*
- *Félagið fagnar því að tíðnir verði framseljanlegar en andmælir áformum um sértæka gjaldtöku við endurnýjun tíðna, sem það telur vera í andstöðu við sjónarmið um jafnræði við skattheimtu og ákvæði Kóðans.*
- *Félagið telur að sektarheimildir til handa PFS enn óþarflega miklar og í ósamræmi við Kóðann og það sem almennt tíðkast erlendis.*



- *Félagið telur tímabært að fjölmiðlanefnd, PFS og Samkeppniseftirlit verði sameinuð undir einn hatt.*
- *BEREC reglugerðin felur í sér framsal á yfirþjóðlegu valdi, sem að líkindum er í andstöðu við stjórnarskrá. Varhugavert er að innleiða hana í íslensk lög meðan ekki liggur fyrir hvernig aðlögun hennar verði háttað í EES samninginn.*
- *Félagið telur að fleiri aðilar en fjarskiptafyrirtæki eigi að koma að fjármögnun Netöryggissveitar, þ.e. allir þeir sem reka mikilvæga innviði, svo sem fjármála- og orkufyrirtæki og stjórnvöld.*
- *Félagið telur frumvarpstextann um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta of víðtækan að því leyti að PFS fær heimild til að „grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ án þess að afmarkað sé með nánari hætti í hverju slíkar ráðstafanir geti falist. Einnig að tryggja verði fagleg rök og þekkingu við veitingu umsagna til samgönguráðherra áður en sett verði reglugerð sem takmarkar nýtingu búnaðar frá tilteknum framleiðanda.*
- *Félagið telur frumvarpið innleiða með röngum hætti ákvæði um fjarskiptaleynd og gagnageymd.*
- *Félagið telur ákvæði um neytendavernd ganga lengra en leiða má af Kóðanum.*
- *Félagið telur ákvæði um upplýsingaveitur og bannmerkingar í símaskrá úrelt og þurfa endurskoðunar við.*

Auk þess að vísa alfarið til fyrri umsagnar verður ekki hjá því komist að fjalla ítarlegar um nokkur atriði m.a. í ljósi umsagna frá öðrum aðilum, sbr. nánar hér að neðan.

## **Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar farneta, sbr. XII kafli**

Í 87. gr. er ákvæði um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Vodafone vísar til og áréttar þau sjónarmið sem sett hafa verið fram í fyrri



umsögnum. Að auki telur félagið rétt að draga fram eftirfarandi á þessu stigi:

1. Ákvæðið verður að byggja á almennum en ekki sértækum forsendum

Það er einkum 3. mgr. 87. gr. sem þarfnast lagfæringar. Í stað þess að byggja á áhættumati, að fengnum umsögnum fagaðila á því sviði, svo sem PFS, er innbyggt í ákvæðið sértæk regla þar sem búnaður frá framleiðanda í ríki sem Ísland á í öryggissamstarfi við eða EES ríki er sjálfkrafa samþykktur, rétt eins og slíkur búnaður geti ekki falið í sér öryggisbrest. Þessi nálgun er gagnrýniverð og stenst ekki skoðun. Það blasir við að markmið ákvæðisins er að útiloka búnað frá kínverska framleiðandanum Huawei. Eins og ákvæðið er orðað grípur það hins vegar einnig búnað frá ríkjum eins og Japan og Suður-Kóreu, sem hvorki eru innan EES né öryggissamstarfi við Ísland. Hins vegar er búnaður frá Ericsson og Nokia, sem bæði eru með aðalstöðvar innan EES, sjálfkrafa samþykktur.

Með vísan til þessa leggur Vodafone til að orðin „vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.“ falli niður og í þeirra stað komi: *“uppfylla áhættumat er lýtur að almannahagsmunum og öryggi ríkisins og fullnægja að öðru leyti öryggiskröfum í samræmi við þennan VII. kafla laganna.”*

Vodafone áréttar einnig, að það skjóti skökku við að umsagnir þeirra ráðherra sem ekki hafa faglega þekkingu á fjarskiptabúnaði eigi að hafa vægi við setningu reglugerðar þar sem *“búnaður í tilteknu hlutum innlendra farneta”* á að sæta inngrípi stjórnvalda. Það er lágmarkskrafa að við ákvörðun um hvaða hlutar innlendra farneta sæti slíkum takmörkunum liggi fagleg sjónarmið og tæknileg sérþekking að baki. Er því lagt til að reglugerð samgönguráðherra verði sett að fenginni umsögn PFS en ekki ráðuneyta (einnig kæmi til álita að netöryggissveitin sem starfar á grundvelli þessa sama kafla laganna væri umsagnaraðili). Einnig að slík umsögn verði ekki undanþeginn upplýsingarétti aðila máls skv. stjórnslutölum og að 4. mgr. falli því niður. Þá leggur Vodafone til að orðin „eða að grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ falli einnig niður. Um rökstuðning vísast til fyrri umsagnar.

Ákvæði 87. gr. í heild sinni myndi hljóða svo, ef fallist verður á tillögu Vodafone:



*Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu skal grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi.*

*Telji Póst- og fjarskiptastofnun hættu á að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda er stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðla að fjölbreytni í gerð búnaðar.*

*Að fengninni umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar getur ráðherra kveðið á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar uppfylla áhættumat er lýtur að almannahagsmunum og öryggi ríkisins og fullnægja að öðru leyti öryggiskröfum í samræmi við þennan VII. kafla laganna.*

2. Fyrirliggjandi frumvarpstexti leiðir til skertrar samkeppnisstöðu, hærra verðs frá birgjum og hamlar nýsköpun

Verði ekki gerðar framangreindar breytingar á frumvarpstextanum, eða efnislega samsvarandi breytingar sem tryggja að almenn málefnaleg sjónarmið um áhættumat verði lögð til grundvallar í stað sértækra sjónarmiða sem beinast að birgjum frá tilteknum ríkjum, kemur það til með að skerða mjög samkeppnishæfni Íslands og möguleika íslenskra fyrirtækja til nýsköpunar.

Það skal tekið fram að frumvarpstextinn hefur þegar hægt á áformum Vodafone í tengslum við uppbyggingu á 5G farnetsþjónustu. Ástæðan er einföld. Vodafone treystir sér, miðað við fyrirliggjandi frumvarpstexta, ekki til að ganga frá samningum við Huawei um 5G uppbyggingu. Þetta dregur því nú þegar úr möguleikum til nýsköpunar sem 5G væðingin hefur í för með sér og frestar framgangi fjórðu iðnbyltingarinnar á Íslandi. Verði heimildir til óhóflegra takmarkana gegn aðal birgja félagsins leiddar í lög neyðist það til að snúa sér til Nokia eða Ericsson. Dæmið frá Ástralíu þar sem verð frá þessum birgjum hækkuðu um 30% strax í kjölfar þess að takmarkanir voru settar á búnað frá Huawei er víti til að varast, enda má leiða líkur að því að nákvæmlega sama staða verði uppi hér á landi. Hærri fjárfestingakostnaður skilar sér síðan með beinum hætti í smásöluverð til neytenda, sem óhjákvæmilega yrði að hækka. Vísast að öðru leyti til



umsagna Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar hvað áhrif á samkeppnisstöðu varðar.<sup>1</sup>

## Stofnanauppbygging og kostnaður við eftirlit

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði. Í fyrri umsögn var gerð alvarleg athugasemd við þetta. Vísast alfarið til þeirrar umsagnar, en auk þess skal bent á að nýverið gaf Viðskiptaráð Íslands út ritið „*Hið opinbera: Meira fyrir minna.*“ Þar er sérstaklega vikið að mikilvægi þess að horfa til sameininga ríkisstofnana svo þær geti sinnt hlutverkum sínum með fullnægjandi hætti og skörun í verkefnum þeirra sé lágmarkuð. Orðrétt segir um tækifæri til sameiningar:

*Að mati Viðskiptaráðs er sameining Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins í eina stofnun æskileg og að jafnvel verði neytendamálum og fjölmiðlanefnd einnig komið fyrir þar. Sameining SKE og Póst- og fjarskiptastofnunar var hluti af tillögum Hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar árið 2013 og í kjölfarið hófst vinna við að skoða hugsanlega sameiningu. Þær fyrirætlanir dattu þó upp fyrir er kjörtímabil þáverandi ríkisstjórnar leið undir lok án þess þó að nein efnisleg rök hefðu staðið í vegi fyrir sameiningunni. Ljóst er að töluverð skörun er á hluta verkefna þessara stofnana, en þetta hafa fyrirtæki bent á sem lúta eftirliti þeirra. Mál sumra þeirra hafa jafnvel velkst á milli stofnana í stað þess eitt og sama stjórnvaldið sinni þeim. Ef ein sameinuð stofnun annaðist slík mál mætti frekar tryggja skjóta og skilvirka meðferð mála sem að öðrum kosti getur haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins. Í nágrannaríkjunum má finna dæmi um sameiningar af þessum toga. Þannig starfrækja Finnland og Danmörk til að mynda samkeppnis- og neytendaeftirlit í einni stofnun og í Hollandi var samkeppniseftirliti, póst- og fjarskiptaeftirliti og neytendaeftirliti steipt í eina stofnun.*

---

<sup>1</sup> Sjá t.d. úr umsögn PFS: „Einnig er rétt að áréttu að 87. gr. frumvarpsins getur haft afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu farnetsrekenda hérlendis, allavega til skemmri tíma litið. Síminn, Sýn (Vodafone) og NOVA starfrækja farnet á landsvísu. Síminn notar aðallega búnað frá sænska íyrtækini Ericsson en Sýn og NOVA, sem sameinast hafa um rekstur sendakerfis farnetskerfa sinna í Sendafélaginu, nota aðallega búnað frá kínverska fyrirtækinu Huawei. Vegna þessarar stöðu og vegna þess að birgjakeðjan kemur til skoðunar í samhengi við túlkun 87. gr. frumvarpsins er mikilvægt að hafa í huga að aðgerðir stjórnvalda geta raskað samkeppnisstöðu aðila á markaði. Ekki síst í þessu ljósi telur PFS vera mikilvægt að efla þekkingu stofnunarinnar á uppbyggingu og virkni 5G farneta þannig að stofnunin geti átt þess kost að vinna með hagsmunaaðilum að finna hagkvæma og örugga leið til að ná fram markmiðum frumvarpsins, án þess að raska samkeppni umfram það sem nauðsynlegt er.“





Vodafone tekur heils hugar undir þessar ábendingar og vísar einnig til umsagnar SA og SI, dags. 5. júní 2020, um fyrra frumvarp, en þar var einnig kafli um sameiningu stofnana. Er vísað til mikillar skörunar í verkefnum Samkeppniseftirlits og PFS, auk fýsileikakönnunar Capacent frá árinu 2015.

Að síðustu bendir Vodafone á, að enn frekari rök hnýgi með sameiningu PFS og Samkeppniseftirlits í ljósi þess að eftirlit með póstmálum verður ekki lengur hluti af verkefnum PFS, ef frumvarp samgönguráðherra þess efnis nær fram að ganga. Það blasir við að Samkeppniseftirlitið telur sig hafa heimild til að framkvæma markaðsgreiningu á fjarskiptamarkaði, líkt og PFS. Er einsýnt að slíkum verkefnum er betur fyrir komið á einni hendi.

Tillaga Vodafone um sameiningu Samkeppniseftirlits, PFS og fjölmiðlanefndar er því hér með ítrekuð.

### **Stjórnvaldssektir og viðurlög sbr. XV. kafli**

Í fyrri umsögn var bent á, að fyrirhugaðar fjárhæðir sekta eru ekki einungis án meðalhófs og óviðeigandi heldur sæki afmörkun þeirra enga stoð í Kóðann.

Með vísan til þessa var lagt lagt til að einungis brot gegn a. lið (skilyrðum almennrar heimildar) og b. lið (skilyrðum fyrir notkun tíðna og númera), sbr. 102. gr. frumvarpsins, skulu sæta stjórnvaldssektum. Slíkar sektir geti numið 2% af veltu (neðri mörk sekta við brotum á lögum um persónuvernd) en þó að hámarki 50-100 m.kr. Jafnframt að ekki verði unnt að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga vegna starfa þeirra fyrir fjarskiptafyrirtæki eða aðra lögaðila.

Er þessi tillaga hér með áréttuð og ítrekuð. Um rökstuðning vísast til fyrri umsagnar, dags. 5. júní 2020.

Jafnframt er athygli nefndarinnar vakin á fyrirliggjandi umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, en þar eru gerðar alvarlegar athugasemdir við viðurlagaákvæði frumvarpsins með vísan til skýrleika refsheimilda. Bent er á þörfina á að endurskoða uppbyggingu og samspil 102 og 103. gr. frumvarpsins. Hvað varðar skýrleika refsheimilda frumvarpsins telur lögreglustjóri að taka þurfi fram í 1. mgr. 103. gr. með mun nákvæmari hætti hvaða háttsemi teljist refsiverð í stað þess að vísa í



áðurefnda staflíði 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins. Að sama skapi sé þörf á að brotum sé stillt upp í lagatexta eftir alvarleika, þ.m.t. að nánar sé skilgreint hvaða brot gegn lögnum varði sektum eða fangelsi. Má í því samhengi telja þann greinarmun sem gerður er á því í 1. mgr. 103. gr., um hvort brot séu framin af ásetningi eða gáleysi, nokkuð óskýran.

Verði ekki fallist á tillögu Vodafone um að einungis brot gegn a. lið (skilyrðum almennrar heimildar) og b. lið (skilyrðum fyrir notkun tíðna og númera), sbr. 102. gr. frumvarpsins, skulu sæta stjórnvaldssektum, er einsýnt að tilvísun til hinna fjölmörgu annarra staflíða er háð verulegum annmörkum. Sama gildir um samspil 102. og 103. gr. og önnur atriði sem lögreglustjórinn í Reykjavík vekur athygli á. Telur Vodafone óhjákvæmilegt að Alþingi leyti eftir umsögn réttarfarsnefndar, en eitt af hlutverkum nefndarinnar er veita umsagnir um frumvörp og aðrar tillögur er varða réttarfar, áður en frumvarpið verður afgreitt úr nefndinni.

Að öðru leyti vísar Vodafone alfarið til fyrri umsagnar, dags. 5. júní 2020, sem gildir fullum fetum í ljósi þess að frumvarpið hefur ekki tekið efnisbreytingum í millitíðinni. Sérstök athygli er vakin á ábendingum um að frumvarpið gengur í mörgum atriðum lengra og er meira íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki en EES reglur kveða á um. Jafnframt að gjaldtaka sú sem áformuð er við endurúthlutun tíðna leggst harðast á Vodafone og er álitamál hvort slík sértæk gjaldtaka samrýmist eignaréttarákvæðum stjórnarskrár.

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrímsson, lögmaður

Meðfylgjandi:

Fyrri umsögn, dags. 5. júní 2020



Alþingi

Umhverfis og samgöngunefnd

Reykjavík, 5. júní 2020

Efni: 755. mál til umsagnar – frumvarp til laga um fjarskipti

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dags. 18. maí 2020, þar sem frumvarp til fjarskiptalaga var sent Sýn hf., hér eftir Sýn eða Vodafone, til umsagnar.

Félagið hafði á fyrri stigum sent umsögn inn í samráðsgát til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Að hluta til hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemda. Hins vegar standa nokkur veigamikil atriði eftir sem ekki verður komist hjá að gera athugasemdir við, sbr. nánar hér að neðan.

### **Samandregnar megin áherslur**

Með vísan til þess sem að neðan greinir eru samandregnar megin áherslur Sýnar hf., hér eftir *Sýn eða Vodafone*, þessar:

- Félagið varar eindregið við því að leiddar verði í lög meiri íþyngjandi kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á Íslandi en gerist og gengur í Evrópu og Kóðinn beinlínis kveður á um.
- Félagið fagnar því að tíðnir verði framseljanlegar en andmællir áformum um sértæka gjaldtöku við endurnýjun tíðna, sem það telur vera í andstöðu við sjónarmið um jafnræði við skattheimtu og ákvæði Kóðans.
- Félagið telur að sektarheimildir til handa PFS enn óþarflega miklar og í ósamræmi við Kóðann og það sem almennt tíðkast erlendis.





- Félagið telur tímabært að fjölmiðlanefnd, PFS og Samkeppniseftirlit verði sameinuð undir einn hatt.
- BEREC reglugerðin felur í sér framsal á yfirþjóðlegu valdi, sem að líkindum er í andstöðu við stjórnarskrá. Varhugavert er að innleiða hana í íslensk lög meðan ekki liggur fyrir hvernig aðlögun hennar verði háttáð í EES samninginn.
- Félagið telur að fleiri aðilar en fjarskiptafyrirtæki eigi að koma að fjármögnun Netöryggissveitar, þ.e. allir þeir sem reka mikilvæga innviði, svo sem fjármála- og orkufyrirtæki og stjórnvöld.
- Félagið telur frumvarpstextann um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta of viðtækan að því leyti að PFS fær heimild til að „grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ án þess að afmarkað sé með nánari hætti í hverju slíkar ráðstafanir geti falist. Einnig að tryggja verði fagleg rök og þekkingu við veitingu umsagna til samgönguráðherra áður en sett verði reglugerð sem takmarkar nýtingu búnaðar frá tilteknum framleiðanda.
- Félagið telur frumvarpið innleiða með röngum hætti ákvæði um fjarskiptaleynd og gagnageymd.
- Félagið telur ákvæði um neytendavernd ganga lengra en leiða má af Kóðanum.
- Félagið telur ákvæði um upplýsingaveitur og bannmerkingar í símaskrá úrelt og þurfa endurskoðunar við.

## Almennt

Í almennum athugasemdum frumvarpsins er þess getið að markmið íslenskra stjórnvalda er að fjarskiptaregluverk styðji m.a. við skynsamlega og hagkvæma uppbyggingu innviða fyrir 5G-net og -þjónustu á Íslandi. Markmið um uppbyggingu háhraðaneta er ekki síst til komið til að greiða fyrir hraðri og hagkvæmri uppbyggingu á 5G kerfum í Evrópu. Sýn styður heils hugar þetta markmið stjórnvalda og telur mikilvægt að það endurspeglit í fyrirliggjandi frumvarpi. Hafa fjarskiptafyrirtækin Sýn, Nova og Síminn þegar hafið undirbúning að samstarfi á sviði innviðafjárfestingar,



sbr. viljayfirlýsing félaganna sem tilkynnt var um í Kauphöll skömmu fyrir jólin 2019.

Á sama tíma er mikilvægt að ekki verði lagðar á kvaðir á starfandi fjarskiptafyrirtæki sem eru of íþyngjandi í rekstri þeirra, en sem kunnugt er hefur rekstur þeirra fjarskiptafyrirtækja sem einkum starfa í þjónustulaginu og eiga ekki mikla innviði reynst erfiður síðustu misseri. Hefur þróunin verið sú að fyrirtæki á borð við Mílu og GR, sem eru óhjákvæmilegir viðskiptavinir fjarskiptaþjónustufyrirtækja, hafa getað hækkað verðskrár á aðgangslaginu til samræmis við og jafnvel umfram verðlagshækkanir á sama tíma og vísitala fjarskiptaþjónustu hefur farið skarpt niður á við. Meðal annars af þessum sökum ber að gjalda varhug við að leggja íþyngjandi byrðar á fjarskiptaþjónustufyrirtæki, svo sem með stórfelldum nýjum álögum við endurúthlutun tíðna og aukinni neytendavernd sem gengur mun lengra en á öðrum sviðum atvinnulífsins. Sérstaklega er varhugavert að innleiða reglur sem eru mun strangari en Kóðinn mælir fyrir um, sbr. nánari umfjöllun í umsögn þessari.

### **Kóðinn og BEREC**

Með frumvarpi til fjarskiptalaga er lagt til að löggjöf hér á landi verði til færð til samræmis við nýendurnýjað samevrópskt regluverk á sviði fjarskipta. Í þessu skyni verði innleidd hér á landi efnisákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronic Communications Code Directive eða EECC-tilskipunin), hér eftir *Kóðinn*.

Vakin skal athygli á, að umrædd gerð hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Þar með er óljóst hvernig leyst verði úr stjórnskipulegum vandamálum sem tengjast þátttöku í yfirþjóðlegri eftirlitsstofnun, sem reglugerðarpakki ESB frá 2009 mælir fyrir um, sem og svokölluð BEREC reglugerð nr. 2018/1971. Álitamál er hvort leiða eigi gerðir í landslög sem ekki hafa verið teknar upp í EES samninginn og eru þar með ekki bindandi að þjóðarrétti.

Fram kemur í skýringum með frumvarpinu að samningaviðræður EFTA-ríkjanna innan EES við Evrópusambandið um útfærslu aðlögunar vegna upptöku fjarskiptapakans í samninginn, einkum vegna valdheimilda stjórnar BEREC, eru langt komnar og yfirstandandi samráðsferli gagnvart Alþingi í samræmi við 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.



Í skýringum með frumvarpinu kemur fram að stoð verði sett fyrir setningu reglugerðar af hálfu ráðherra á grundvelli nýrra fjarskiptalaga, verði frumvarp þetta samþykkt, til innleiðingar á BEREC-reglugerðinni. Þetta orðalag er misvísandi, þar sem ekki verður betur séð en að með 107. gr. frumvarpsins sé BEREC reglugerðin innleidd í heild sinni með tilvísunaraðferð, sbr. orðalagið "með lögum þessum er innleidd...reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1971. Skv. 109. gr. frumvarpsins er ráðherra síðan falið að í reglugerðum að "kveða nánar á um aðild Póst- og fjarskiptastofnunar að Evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (BEREC) og Netöryggisstofnun Evrópu (ENISA)."

Ef upp kemur álitæfni þvert á landamæri aðildarríkja ESB eru lögbær stjórnvöld (fjarskiptaeftirlitsstofnanir ESB-ríkja) skuldbundin til að leita álits hjá BEREC og til að taka ýtrasta tillit til þess. Fulltrúar í BEREC taka ekki við fyrirmælum frá ríkisstjórnnum, stofnunum eða einstaklingum. Ákvarðanir BEREC eru því í reynd bindandi, enda ber að taka ýtrasta tillit til þeirra. Telja verður afar varhugavert að Alþingi innleiði BEREC reglugerðina, þegar ekki liggur fyrir hvernig útfærslu á aðlögun í EES samninginn verður háttað. BEREC reglugerðin felur í sér framsal á yfirþjóðlegu valdi, sem að líkindum er í andstöðu við stjórnarskrá. Tilvísun til BEREC í hinum ýmsu ákvæðum frumvarpsins, þar sem BEREC er fengið margvíslegt hlutverk, svo sem í 49. gr., 53. gr., 54. gr. og 62. gr. frumvarpsins, er með sömu rökum með öllu ótímabær.

### **Stofnanauppbygging og kostnaður við eftirlit**

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á stofnanauppbyggingu eftirlitsaðila á fjarskiptamarkaði. Þannig telja frumvarpshöfundar ekki tímabært að fella eftirlit með samkeppni á fjarskiptamarkaði undir almenn samkeppnislög. Sýn gerir fyrirvara við þá afstöðu og bendir á, að félagið þurfti í hart nær fimm ár beðið eftir niðurstöðu samkeppnisyfirvalda vegna markaðsaðgerða Símans á sjónvarpsmarkaði. Einum anga málsins lauk með ákvörðun Samkeppnieftirlits nr. 25/2020, en þar hlaut Síminn 500 m.kr. stjórnvaldssekt. Áður hafði PFS sektað Símann í tvígang um 9 m.kr. vegna samsvarandi aðgerða.

Í stað þess að málið væri skoðað af einu og sama stjórnvaldinu hefur það komið til kasta Póst- og fjarskiptastofnunar, fjölmiðlanefndar og nú síðast Samkeppniseftirlitsins. Einsýnt er að skilvirkara væri að sama stjórnvaldið hefði rannsakað þessi mál. Telur Sýn til að mynda augljóst, að fjölmiðlanefnd er of lítil eining til að geta talist sjálfbær ríkisstofnun, sér í lagi þar sem PFS hefur þegar eftirlit með tilteknum ákvæðum fjölmiðlalaga.



Farsælast sé að sameina þessi þrjú stjórnvöld í eitt og tryggja þannig skjótari meðferð mikilvægra mála, sem að öðrum kosti geta haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins. Þá má setja spurningamerki við að eftirlit með pósthjónustu sé á sömu hendi og eftirlit með fjarskiptastarfsemi. Færi betur á því að eftirlit með pósthjónustu væri í sérstakri stofnun eða sérstakri deild innan Samkeppniseftirlits. Fjölmörg dæmi eru erlendis frá þar sem sértæk eftirlit og samkeppniseftirlit eru í sömu stofnun, til að mynda í Hollandi og á Spáni.

Þessi tillaga Vodafone, um sameiningu stofnana, styðst við álit virtustu fræðimanna á sviði samkeppniseréttar, sbr. fræðigreinin „The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends“, sem er aðgengileg á [þessari slóð](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893):  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2894893](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893)

Höfundurinn, **Frederic Jenny**, er prófessor í hagfræði hjá ESSEC Business School í París and og formaður OECD Competition Committee.

Í greininni er fjallað um kosti og galla þess að sameina samkeppniseftirlit, neytendaeftirlit og eftirlit með einstökum geirum (fjarskipti, fjölmíðla, orku etc.). Um kosti og galla sameiningar samkeppniseftirlits og sérfræðieftirlita segir Frederic Jenny m.a. á bls. 19 í greininni: *The optimal arrangement when it comes to whether one should entrust sectoral regulatory functions to the competition authority may differ depending on the size of the country. Indeed smaller countries may have difficulties supporting separate institutions given their public resource constraints and the important weight attributed to possible economies of scope or economies of scale in those countries may tip the balance of advantages and costs in favour of multi-function agencies.*

Sams konar sjónarmið koma fram hjá Competition Committee OECD, sbr. skýrsla á [þessari slóð](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En):  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2015\)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En)

Þarna segir m.a.:

**Benefits from a multi-sectoral regulator:** *The Committee did not express a view on whether multifunctional agencies are to be preferred to single-function agencies. Agencies that are responsible for both competition*



*policy and sectoral regulation, are often responsible for regulation across multiple sectors (e.g. energy, telecommunications, etc.). This may afford even greater flexibility in staff allocation, further reduce risk of regulatory capture (see above), and allow for greater coherence of regulation across sectors. The latter may be particularly relevant where sectoral convergence is occurring. However, arguably, many of these benefits could be achieved by creating a multi-sectoral regulator without competition powers.*

Ísland ætti að vera fullkomið dæmi um fámennt land þar sem þessi rök eiga að fullu við. Það er fyrir löngu komin á virk samkeppni til að mynda í fjarskiptum og við þær aðstæður taka almennar samkeppnisreglur við af sértækum reglum. Þegar þannig stendur á eru rök til sameiningar stofnana enn sterkari.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að útgjöld Póst- og fjarskiptastofnunar aukist um 169 m.kr. á árinu 2021, umfram það sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2020-2024. Helstu ástæður fyrir auknum varanlegum kostnaði eru fjölgun starfsmanna ásamt kostnaði vegna þátttöku í BERC.

Áætlaður varanlegur árlegur kostnaður er vegna fjölgunar stöðugilda hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Tímabundinn stofnkostnaður er áætlaður um 50 millj. kr. á árinu 2021 og 34 millj. kr. árið 2022. Stofnkostnaður nær til almennrar endurmenntunar starfsmanna, mæli- og tækjabúnaðar fyrir ljósvakaeftirlit með 5G, gagnagrunns almennra fjarskiptaneta (GAF) og fyrir samanburðartól á fjarskiptaáskriftarleiðum (reiknivél). Ef tekin eru saman heildaráhrif frumvarpsins á afkomu ríkissjóð fyrir árin 2021–2025 er gert ráð fyrir að útgjöld verði um 738 millj. kr. yfir allt tímabilið. Á móti er gert ráð fyrir tekjum að fjárhæð rúmlega 600 millj. kr. vegna árgjalda af tíðnum. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að ófjármagnaður viðbótarkostnaður vegna aukins umfangs hjá Póst- og fjarskiptastofnun verði tekinn til skoðunar við endurskoðun fjármálaáætlunar.

Vodafone fær ekki séð að þörf sé að þeirri fjölgun starfsmanna og aukningu kostnaðar sem áformaður er. Þannig gerir frumvarpið þvert á móti ráð fyrir breytingu á markaðsgreiningum sem leiða ættu til fækkunar starfsmanna en ekki fjölgunar. Kostnaður vegna BERC er ótímabær, sbr. að ofan. Þá telur Vodafone óeðlilegt að fjarskiptafyrirtækin fjármagni aukna útpenslu PFS með stórauðnum álögum í formi tíðnigjalda. Núverandi starfsmannafjöldi myndi nýtast betur í sameinuðum stofnunum, sbr. hér að





framan, og því engin þörf á frekari mannaáðningum og auknum útgjöldum til að fjármagna slíkar ráðningar.

### **Stjórnvaldssektir og viðurlög sbr. XV. kafli**

Frumvarpið ráðgerði í upphafi að PFS fái sams konar sektarheimildir og Samkeppniseftirlitið hefur til álagningar stjórnvaldssekta, sem nema allt að 10% af veltu. Eftir að hafa tekið við umsögnum í samráðsgátt breyttust viðurlagaheimildir þannig að nú er tekið mið af sektarheimildum skv. persónuverndarlögum. Það er þó ekki nákvæm lýsing þar sem miðað er við 4% af veltu í öllum tilvikum, en persónuverndarlög gera greinarmun eftir eðli brota og mæla annars vegar fyrir um 2% og hins vegar 4% af veltu.

Vodafone getur í sjálfu sér fallist á, að PFS fái rýmri sektarheimildir en skv. gildandi lögum, en telur óþarft að veita stjórnvaldinu svo íþyngjandi heimildir sem ráðgert er. Einnig telur félagið skorta á skynsamlega afmörkun á þeim brotum sem varða stjórnvaldssektum.

Víðast hvar í Evrópu eru heimildirnar bundar við fast ákveðnar fjárhæðir. Í sumum tilvikum er miðað við hlutfall af veltu en þó þannig að hámark sekta fari ekki umfram tiltekna fjárfæð. Þá eru dæmi um að einungis er miðað við hlutfall af veltu.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðgjafafyrirtækinu Cullen er þetta staðan í hinum ýmsu ríkjum Evrópu: Í Þýskalandi hefur PFS þar í landi einungis heimildir til að leggja á sektir á bilinu 10.000 til 100.000 EUR, eða sem nemur allt að um 15 m. ISK. Í Frakklandi hefur PFS þar í landi heimildir til að sekta allt að 3% af veltu, þó þannig að hámarkssekt getur einungis orðið 150.000 EUR (hækkar í 5% og 375.000 EUR við ítrekunarbrot). Fjárhagslegur styrkleiki fjarskiptafyrirtækja í þessum ríkjum er augljóslega margfaldur samanborið við íslensk fyrirtæki. Í Hollandi geta stjórnvaldssektir hæst numið 450.000 EUR, eða um 70 m. ISK. Hæstu sektarheimildirnar eru í Bretlandi, og nema þær allt að 10% af veltu, en þær sektir afmarkast við eina tegund brota, þ.e. gegn almenntri heimild eða starfsleyfi. Er það langur vegur frá hinni löngu upptalning brotaflokka í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Vodafone telur engin málefnaleg rök fyrir að færa í lög heimildir til stjórnvaldssekta hér á landi sem eru langt umfram það sem almennt gerist í Evrópu. Nærtækara er að miða við fasta fjárhæð, rétt eins og algengast





er í Evrópu. Ef miða á við hlutfall af veltu þarf í öllu falli að setja ákveðin fjárhæðamörk, sbr. t.d. fordæmið frá Frakklandi. Miðað við stærð fyrirtækja á íslenskum fjarskiptamarkaði væri eðlilegt að setja þak á sektir á bilinu 50-100 m.kr.

Því skal einnig haldið til haga að Kóðinn mælir sérstaklega fyrir um í 29. gr. að sektarheimildir skuli vera „viðeigandi, skilvirkar, hóflegar og með varnaðaráhrif.“ Þá er einungis skylda til að innleiða sektarheimildir þar sem slíkt er talið nauðsynlegt. Svo virðist sem ekkert sérstakt mat hafi verið lagt á nauðsyn sektarheimilda, ef marka má hina löngu upptalningu ákvæða sem leggja má sekt við skv. 102. gr. frumvarpsins. Fæst ekki séð að gætt hafi verið að fyrirmælum Kóðans um viðeigandi og hóflegar (appropriate and proportionate) sektarheimildir. Þannig má sekta fyrir allt að 4% af veltu fyrir brot á ákvæðum um rétt neytenda, svo dæmi sé tekið. Í 102. gr. er til að mynda vísað í 69. gr. um upplýsingakröfur til samninga. Skv. orðanna hljóðan mætti því, ef frumvarpið nær fram að ganga, sekta Sýn fyrir allt að 800 m. ISK (4% af 20 ma.kr. veltu) ef það ferst fyrir að setja tengiliðaupplýsingar í samninga á einstaklingamarkaði. Sama gildir ef sundurliðun á reikningi verður ekki skv. ströngustu fyrirmælum 74. gr. eða farið verði gegn reglum um frágang á innanhússfjarskiptalögnum. Svona mætti lengi telja.

Við blasir að það skortir allt meðalhóf í sektarheimildirnar. Tekur steininn úr þegar sérstaklega er tekið fram í 3. mgr. 102. gr. að: „*Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.*“ Fyrir það fyrsta fer orðalagið „*verður beitt*“ gegn orðalagi í 1. mgr. sömu greinar þar sem fram kemur að PFS „*getur lagt*“ á stjórnvaldssektir. Er í öllu falli nauðsynlegt að breyta orðalaginu þannig að ekki sé skylt að leggja á sektir. Í annan stað hlýtur að teljast viðurhlutamikið og fram úr hófi að sektir geti numið 4% af veltu fyrir gáleysisbrot. Svo dæmi sé á nýjan leik tekið um brot gegn réttindum neytenda þá hefur Neytendastofa einungis heimild til að leggja allt að 10 m.kr. stjórnvaldssektir. Skv. frumvarpinu væri unnt að sekta Símann fyrir 1,2 ma.kr. (4% af um 30 ma.kr. veltu) fyrir brot gegn rétti neytenda fjarskiptaþjónustu. Ekkert réttlætir slíka mismunun í valdheimildum gagnvart fyrirtækjum á almennum neytendamarkaði samanborið við fyrirtæki á fjarskiptamarkaði.

Þá eru ekki fordæmi fyrir því erlendis frá, svo vitað sé, að unnt verði að sekta einstaklinga, en frumvarpið gerir ráð fyrri að slíkar sektir geti numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr. Ekki er að finna rökstuðning í skýringum frumvarpsins fyrir þessu. Augljóslega myndi það skapa óþolandi starfsskilyrði ef einstaklingar sem starfa hjá fjarskiptafyrirtækjum gætu



verið sektaðir persónulega allt að 10 m. ISK, fyrir gáleysisbrot, til að mynda við frágang innanhússlagna. Jafnvel sölumaður í þjónustuveri, sem gætir ekki að afar stöngum kröfum um neytendavernd og upplýsingaskyldu áður en samningur kemst á, myndi eiga á hættu að fá á sig sekt sem numið getur 10 m. ISK, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Er þetta ákvæði frumvarpsins augljóslega ekki viðeigandi eða hóflegt í skilningi Kóðans. Treystir Vodafone því að sektarheimildir á einstaklinga verði felldar úr frumvarpinu. Ef ætlunin er hins vegar að þessi sektarheimild nái einungis til einstaklinga sem starfa í eigin nafni en ekki fyrir lögpersónur þarf slíkt að koma með skýrum hætti fram í lagaákvæðinu.

Vodafone leggur einnig til að brotaflokkum ákvæðisins verði fækkað til muna. Í því samhengi skal bent á að að skv. inngangsorðum Kóðans (74. mgr.) dugur að afmarka sektarheimildir við brot gegn almennum heimildum og til að fylgja eftir skilyrðum í tíðniúthlutunum. Orðrétt segir: "*Competent authorities should monitor and secure compliance with the terms and conditions of the general authorisation and rights of use, and in particular to ensure effective and efficient use of radio spectrum and compliance with coverage and quality of service obligations, through administrative penalties including financial penalties and injunctions and withdrawals of rights of use in the event of breaches of those terms and conditions. Undertakings should provide the most accurate and complete information possible to competent authorities to allow them to fulfil their surveillance tasks.*"

Samkvæmt framansögðu eru fyrirhugaðar fjárhæðir sekta ekki einungis án meðalhófs og óviðeigandi heldur sækir afmörkun þeira enga stoð í Kóðann. Þvert á móti fer afmörkunin gegn Kóðanum að mestu leyti.

Er því lagt til að einungis brot gegn a. lið (skilyrðum almennrar heimildar) og b. lið (skilyrðum fyrir notkun tíðna og númera), sbr. 102. gr. frumvarpsins, skulu sæta stjórnvaldssektum. Slíkar sektir geti numið 2% af veltu (neðri mörk sekta við brotum á lögum um persónuvernd) en þó að hámarki 50-100 m.kr. Jafnframt að ekki verði unnt að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga vegna starfa þeirra fyrir fjarskiptafyrirtæki eða aðra lögaðila.

Hér að neðan fara aðrar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:



## **A. Umgjörð fjarskiptamála, sbr. 3. og 4. gr.**

Vodafone telur vandséð hvers vegna forstjóri Þjóðskrár Íslands á sæti í fjarskiptaráði, en Þjóðskrá hefur ekkert hlutverk þegar kemur að stjórnsýslu fjarskiptamála hér á landi. Nærtækara væri að skipa tvo fulltrúa atvinnulífsins í ráðið.

## **B. Skipulag tíðnirófsins og úthlutun tíðna, sbr. 12.-18. gr. og ákvæði IV. til bráðabirgða**

Í frumvarpinu er að finna ákvæði þar sem framsal tíðna er heimilað og fagnar Vodafone því nýmæli. Hins vegar gerir Vodafone athugasemdir við áform um gjaldtöku fyrir endurnýjun tíðniheimilda, sem eru mjög íþyngjandi. Fyrirhugað er að taka 3.500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz fyrir tíðniheimildir á 800 og 900 MHz tíðnisviðunum og 1.000.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz á 1800 og 2100 MHz tíðnisviðunum. Gert er ráð fyrir því að gjaldtaka samkvæmt ákvæðinu geti skilað rúmlega 756 millj. kr í tekjur fyrir ríkið, þ.e. ef öllum tíðniheimildunum verður endurúthlutað við lok núgildandi gildistíma þeirra. Telur Vodafone álitamál hvort þau áform standist eignaréttarákvæði stjórnarskrár, enda hefur fyrirtækið byggt upp fjarskiptanet sitt á grundvelli úthlutaðra tíðniheimilda, sem félagið hefur haft réttmætar væntingar til að verði endurnýjaðar án svo stórfelldrar gjaldtöku.

Til viðbótar ofangreindum athugasemdum vill Vodafone benda á að við úthlutun bæði 800MHz tíðnibandsins og fleiri tíðnibanda á undanförunum árum, hefur verið notast við „uppboðsaðferð“, þ.e. farsímafyrirtækin hafa boðið í tíðniböndin og þá boðið þær upphæðir (með þeim skilmálum uppboðs sem fyrir liggja) sem þau ætla að verði hinn raunverulegi kostnaður af tíðniböndunum. Með því að ríkið krefjist aukinna gjalda fyrir tíðnibönd sem hafa farið í gegnum uppboðsferli með skýrum skilmálum, er verið að grafa undan gagnsæi og áreiðanleika uppboðs með íþyngjandi hætti fyrir farsímafyrirtækin. Aftur vísast í hvort þau áform standist eignaréttarákvæði stjórnarskrár í þessu samhengi, eins vísast til 1.gr. reglugerðar 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum, sbr. 1. mgr. 24.gr, og 32. gr. sömu reglugerðar. Í síðast nefnda ákvæðinu kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun skuli að jafnaði endurnýja tíðniheimild tíðnirétthafa, enda hafi sú ráðstöfun ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins. Engin ákvæði eru um gjaldtöku við endurnýjun. Staðfestir þetta að félög sem tekið hafa þátt í upphaflegu útboði hafa haft réttmætar væntingar við þá tilboðsgerð um að ekki komi til frekari gjaldtöku við endurnýjun.



Vodafone gerir einnig athugasemd við röksemdafærslu frumvarpshöfunda um hátt verð fyrir 800 MHz tíðnisviðið þess efnis að „þær tíðnir yrðu notaðar fyrir 4G og því verðgildi þeirra meira“. Í þessu samhengi má benda á, í fyrsta lagi að tekjur farsímafyrirtækja hafa ekki aukist við tilkomu 4G, og því getur verðgildi 4G tíðna ekki talist meira. Í öðru lagi þá eru flest, ef ekki öll umrædd tíðnibönd í dag „tæknilega óháð“, þ.e. heimilt er að nýta tíðniböndin í alla farsímataækni óháð kynslóðum, þ.e. 2G,3G,4G. Umrædd rök fyrir að verðleggja 800 MHz tíðnir umfram aðrar eru því haldlaus með öllu, og í reynd verið að skattleggja Vodafone með sértækum og afturvirkum hætti, en félagið hefur yfir að ráða 2/3 af tíðnibandi á 800MHz.

Endurspeglar gjaldtakan í engu raunkostnað við endurúthlutun tíðnanna, sem ætla mætti að væri rétta viðmiðið, sbr. lagafyrirmæli þar um. Í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 69/2003, kemur fram að gjald við veitingu réttinda fyrir notkun tíðna **skuli ákvarðast af kostnaði við úthlutunina**. Fæst ekki séð hvers vegna sama regla ætti ekki að gilda við endurúthlutun, ef slík gjaldtaka fari yfirhöfuð fram.

Þá liggur fyrir, sem fyrr segir, að um afar sértæka skattlagningu verður að ræða, sbr. tafla sú sem birt er í framvarpinu:

Rétthafi	MHz	Endurúthl.gj. (millj. I
Nova	200	185
Sýn	240	325
Síminn	229,6	238,6
Landhg.	0,8	0,8
IMC	6,8	6,8



Samtals

677,2

756,2

<1 GHz = 3,5 (millj. kr.) / MHz

1–3 GHz = 1 (millj. kr.) / MHz

>3 GHz = 0,35 (millj. kr.) / MHz

Augljóst er að gjaldtakan mun bitna harðast á Vodafone. Ákvæði frumvarpsins samræmist því í öllu falli ekki sjónarmiðum um jafnræði við skattlagningu. Þannig er ekkert vikið að hvernig fer með gjaldtöku við endurúthlutun á 700 Mhz bandinu eða á 2600 Mhz tíðnisviðinu. Þá hafa tekjur af farsímastarfsemi farið lækkandi síðustu misseri og engin rök fyrir að beita svo íþyngjandi gjaldtöku við þær aðstæður. Engar vísbendingar liggja fyrir um að tekjur af farsímastarfsemi geti aukist á ný, þvert á móti eru vísbendingar um mikinn kostnað af innleiðingu 5G fyrirséðar, sem endurspeglast í auknum heimildum til samnýtingar skv. Kóðanum. Í því sambandi má nefna að í 5G er tæknin þess eðlist að hún krefst mun breiðara tíðnibands, og má ætla að einungis í fyrstu úthlutun PFS á tíðnum fyrir 5G verði úthlutað um 300 MHz tíðnibandi. Eykst þá enn og verulega kostnaður farsímafyrirtækjanna til reksturs farsímakerfa sem ekkert bendir til að tekjur aukist af. Vodafone leggst því alfarið gegn hækkun tíðnigjalda og leggur til að þau verði lækkuð en ekki hækkuð vegna aukinnar þarfar.

Þá er athygli vakin á, að gjald fyrir tíðninotkun er þegar tryggt í gegnum árgjald sem greitt er til PFS á grundvelli 1. mgr. 14. gr. a í lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar er í 5. tl. mælt fyrir um árgjald vegna notkunar á almennum farnetum (*t.d. GSM, 3G, 4G og 5G*), og er það sem hér segir:

- a. Fyrir hvert MHz undir 2300 MHz 256.500 kr.
- b. Fyrir hvert MHz milli 2300 MHz og 10 GHz 128.250 kr.
- c. Fyrir hvert MHz yfir 10 GHz 25.650 kr.



Í kjölfar endurúthlutunar fær því ríkið alltaf umrætt árgjald og því engin ástæða til að mæla fyrir um viðbótar gjaldtöku við endurúthlutun. Reyndar telur Vodafone árgjaldið vegna 3,6 GHz tíðnibandið of hátt verðlagt. Þar er um 100 Mhz breitt tíðniband að ræða. Af þeim sökum er ekki rökrétt að verðleggja hvert MHz á helminginn af verði tíðna undir 2300 MHz, enda er þar um mun mjórri tíðnibönd að ræða. Nær lagi væri að verðleggja tíðnibönd í lið b að ofan á 20-50 þúsund per MHz, en slík verðlagning tryggir í það minnsta samkvæmni við verð á þessu tíðnibandi við endurúthlutun, gangi þau áform frumvarpsins eftir.

Kóðinn mælir auk þess ekki sérstaklega fyrir um að gjald við endurúthlutun skuli tekið, heldur einungis að ríki geti heimilað slíka gjaldtöku. Í slíkum tilvikum skuli tíðnigjöld byggja á hlutlægum, gagnsæum og hóflegum forsendum, *án mismununar*. Þannig segir orðrétt í 1. mgr. 42. gr. Kóðans: „Member States shall ensure that such fees are objectively justified, transparent, **non-discriminatory** and **proportionate** in relation to their intended purpose and shall take into account the general objectives of this Directive.”

Verður að gera þá kröfu, að hyggist íslenska ríkið engu að síður hefja innheimtu auðlindagjalds við endurúthlutun tíðna gerist það á grundvelli almennra reglna og heimilda, en ekki með sértækum ákvæðum sem brjóta gegn jafnræði og að líkindum gegn stjórnarskrá, sem og ákvæðum Kóðans, með jafn augljósum hætti og ráðgert er í fyrirbyggjandi frumvarpi. Slík gjaldtaka þarf í það minnsta að byggja á almennum sjónarmiðum og leggjast jafnt á alla aðila á markaði. Þá verður gjaldtakan að byggja á meðalhófi og kostnaði, en fyrir liggur að áformaðar álögur eru langt umfram umsýslukostnað PFS við að endurúthluta tíðnunum.

Auk þessa þá gengur alls ekki upp að 700 MHz tíðnibandið sé ekki tekið með í þessu lagafrumvarpi, það væri klár mismunun milli aðila og til þess eins fallið að styrkja markaðsráðandi stöðu Símans, sem hefur fengið úthlutað þessu tíðnibandi.

Vodafone fer fram á það að Alþingi beiti sér fyrir sanngjarnari verðlagningu við endurúthlutun tíðnibanda, sem og við álagningu árgjalda, sbr. að ofan. Einnig er það lágmarkskrafa að unnt verði að greiðsludreifa yfir glídistíma tíðniheimilda og draga þannig úr fjárbindingu fjarskiptafyrirtækja í tengslum við endurúthlutunir.





### **C. Framkvæmd markaðsgreininga, sbr. 44. gr.**

Tímarammi milli markaðsgreininga skv. 44. gr. er of langur. Hraði markaðarins kallar á að greining sé framkvæmd með reglulegu og styttra millibili. Slíkt ætti að vera auðvelt þar sem PFS safnar helstu gögnum á 6 mánaða fresti.

### **D. Skilmálar, gjaldskrár, gæði og neytendavernd, sbr. XI kafli**

Í frumvarpinu eru ákvæði um stórauðna neytendavernd. Vodafone fær ekki séð hvers vegna svo íþyngjandi ákvæði eru nauðsynleg á sviði fjarskipta umfram það sem gildir á öðrum sviðum viðskipta. Virk samkeppni í fjarskiptaþjónustu tryggir einfaldlega neytendum lægri verð og að skilmálar séu hóflegir. Hér verður vikið að nokkrum atriðum til nánari skýringar:

Í 70. gr. er mælt fyrir um að PFS skuli sjá til þess að starfrækt sé samburðarþjónusta sem geri endanotendum að kostnaðarlausu kleift að bera saman og meta mismunandi tegundir fjarskiptaþjónustu að því er varðar verð og gjaldskrár, sem og gæði þjónustu.

Það býr engin annar markaður á Íslandi við það að stjórnvald sé ábyrgt fyrir að haldið sé úti samburðarþjónustu í rauntíma til aðstoðar við neytendur. Slíkt er ekki gert í bankþjónustu, tryggingum, vali á lífeyrissjóðum eða á öðrum mörkuðum sem geta talist flóknir. Sýn setur spurningamerki við hvers vegna slíkt þarf þegar kemur að fjarskiptum. Einnig má benda á það að einkaaðilar hafa tekið slíka þjónustu að sér á fjarskiptamarkaði ([aurbjorg.is](http://aurbjorg.is)) sem og á öðrum mörkuðum.

Samkvæmt 72. gr. verður óheimilt að kveða á um lengri binditíma neytenda en tólf mánuði. Er þetta rýmkun frá sex mánaða reglu gildandi laga. Stöðug tilfærsla viðskiptavina hefur mikil neikvæð fjárhagsleg áhrif á fjarskiptafélögin öll og markaðinn í heild sinni. Ætla má að verðlagning félaganna sé hærrí til þess að geta staðið straum af þessum kostnaði. Á mörkuðum erlendis hafa fjarskiptafélög heimildir til þess að gera fjölbreyttari samninga við neytendur og þar með ná niður verðum, bæta þjónustu og tryggja fjárhagslegan stöðuleika félaganna. Í Evrópu er til að mynda almennt heimilt að kveða á um allt að 24 mánaða binditíma. Skv. upplýsingum frá ráðgjafafyrirtækinu Cullen á þetta við í Belgíu, Tékklandi, Frakklandi, Þýskalandi, Írlandi, Ítalíu, Hollandi, Spáni, Svíþjóð og Bretlandi. Fullyrða má, að það væri hagfelld neytendum ef unnt væri að gera



samninga til 24 mánaða. Þeir myndi sannanlega njóta þess í lægri verðum en þeim sem gilda skv. almennum verðskrárn án bindingar.

Þá vekur sérstaka athygli að Kóðinn heimilar berum orðum allt að 24 mánaða binditíma, þótt vissulega sé einstökum ríkjum heimilt að stytta hann. Miðað við hve samkeppni er orðin virk í fjarskiptaþjónustu á Íslandi og að teknu tilliti til hver er almenna reglan í Evrópu blasir við að 12 mánaða hámarks binditími á Íslandi gengur of skammt. Því leggur Vodafone til 72. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að heimilt verði að kveða á um allt að 24 mánaða binditíma, rétt eins og almennt á við í Evrópu. Að öðrum kosti er samkeppnisstaða íslenskra fjarskiptafyrirtækja skert að ósekju.

### **E. Netöryggissveit, sbr. XII kafli**

Í nýsettum lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019, segir í 3. mgr. 16. gr. að stjórnarráð Íslands skuli njóta þjónustu Póst- og fjarskiptastofnunar á sviði netöryggismála án sérstaks endurgjalds. Aðrar opinberar stofnanir geta gert samninga við Póst- og fjarskiptastofnun um aðstoð og ráðgjöf skv. 1. mgr. gegn endurgjaldi. Staða þessara mála er því sú, að eingöngu fjarskiptafyrirtækjum er gert að fjármagna starfsemi netöryggissveitar, þ.m.t. þjónustu sem stjórnarráð Íslands nýtir sér.

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem lúta að hlutverki netöryggissveitar, sem og fyrirmæli um samninga netöryggissveitar og fjarskiptafyrirtækja. Vodafone telur engin rök fyrir að fjarskiptafyrirtækin ein geri slíka samninga og fjármagni starfsemi sveitarinnar. Við stofnun sveitarinnar var rekstrargjald fjarskiptafyrirtækja hækkað til að standa straum að af starfseminni.

Nýleg dæmi sanna hvað þjóðfélagið er brothætt ef innviðir í orkugeiranum lamast í styttri eða lengri tíma. Því er það eðlilegt og nauðsynlegt að öll þau fyrirtæki sem reka mikilvæg innviði, samanber fyrirtæki í orkugeiranum og fjármálaþjónustu komi að fjármögnun netöryggissveitarinnar til að sú sveit verði sem öflugust og geti sem best gengt því hlutverki sem henni er ætlað. Einnig verður að teljast sérstakt að einkafyrirtæki niðurgreiði rekstur sem hið opinbera nýtir sér. Er skorað á Alþingi að bregðast við þessu og færa í lög skyldu allra sem reka mikilvæga innviði, þ.m.t. stjórnvalda, til að gera þjónustusamninga sem feli m.a. í sér eðlilegt endurgjald fyrir þjónustuna.



## **F. Öryggishagsmunir vegna uppbyggingar farneta, sbr. XII kafli**

Í 87. gr. er ákvæði um öryggishagsmuni vegna uppbyggingar farneta. Vodafone setti fram skýra afstöðu til þessara mála í bréfaskiptum við samgönguráðuneytið í kjölfar þess að félagið fékk upplýsingar um störf einhvers konar leyninefndar á vegum þriggja ráðuneyta. Í niðurstöðukafla nefndarinnar komu fram forkastanlegar tillögur um afnám andmælaréttar og rökstuðnings við ákvörðun um hvort stjórnvöld teldu hættu af búnaði frá tilteknum framleiðendum. Þá er í nýútgefnu tíðnileyfi fyrir 5G tíðniband fyrirvari um að PFS geti afturkallað bótaglaust tíðnir með vísan til öryggissjónarmiða. Frumvarpstextinn er öllu hóflegri en tillögur nefndarinnar og fyrirvari PFS gáfu til kynna.

Vodafone telur frumvarpstextann þó of víðtækan að því leyti að PFS fær þar heimild til að „grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ án þess að afmarkað sé með nánari hætti í hverju slíkar ráðstafanir geti falist.

Samkvæmt frumvarpinu getur samgönguráðherra, að fengnum umsögnum ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, kveðið á um í reglugerð að búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild sinni eða að ákveðnu hlutfalli búnaðar vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Vodafone bendir á, að það skjóti skökku við að umsagnir þeirra ráðherra sem ekki hafa faglega þekkingu á fjarskiptabúnaði eigi að hafa vægi við setningu reglugerðar þar sem “búnaður í tilteknu hlutum innlendra farneta” á að sæta inngrípi stjórnvalda. Það er lágmarkskrafa að við ákvörðun um hvaða hlutar innlendra farneta sæti slíkum takmörkunum liggi fagleg sjónarmið og tæknileg sérþekking að baki. Er því lagt til að reglugerð samgönguráðherra verði sett að fenginni umsögn PFS en ekki annarra ráðuneyta. Einnig að slík umsögn verði ekki undanþeginn upplýsingarétti aðila máls skv. stjórnslulögum.



Heimild PFS til „viðeigandi ráðstafana“, sem og reglugerðarheimild samgönguráðherra í fyrirliggjandi formi veldur að öðrum kosti algerum skorti á fyrirsjánleika mögulegra ráðstafana. Við ákvörðun um fjárfestingar í búnaði frá tilteknum birgja þarf hins vegar fyrirsjánleika enda getur það ekki verið háð duttlungum stjórnvalda á hverjum tíma til hvers kyns ráðstafana og reglugerðarsetningar verði gripið.

Leggur Vodafone því til að orðin „eða að grípa til annarra viðeigandi ráðstafana“ falli niður. Einnig að PFS veiti umsögn í aðdraganda að setningu reglugerðar og að reglur um upplýsingarétt aðila máls gildi um slíka umsögn. Að síðustu verði lögbundið að óskað verði eftir sjónvarmiðum þeirra aðila sem hagsmuna eigi að gæta áður en reglugerðin verði sett.

### **G. Fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs**

Kóðinn tekur ekki til fjarskiptaleyndar og friðhelgi einkalífs á sviði fjarskipta. Því eru ekki lagðar til miklar efnisbreytingar á ákvæðum kafla um fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs frá gildandi fjarskiptalögum. Aftur á móti hefur framsetning ákvæða breyst nokkuð.

Vodafone bendir á, að með því að festa í sessi hina svokölluðu sex mánaða reglu um gagnageymd er löggjafinn ekki að bregðast með réttum hætti við dómum EB-dómstólsins, til að mynda í svokölluðu Tele2 máli. Samkvæmt þeim dómi er einungis réttlæt看legt að setja kvaðir á fjarskiptafélögin um geymslu umferðargagna í því skyni að aðstoða lögreglu í alvarlegum málum, svo sem vegna hryðjuverkaógnar. Slík gagnageymd verði að vera takmörkuð og ekki jafn almenn og gildandi lög og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Í 80. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 er heimilað í þágu rannsóknar máls að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki. Til slíks þarf úrskurð dómara, nema fyrir liggi ótvírætt samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis, og er skilyrði að ástæða sé til að ætla að upplýsingar, sem skipt geta miklu fyrir rannsókn máls, fáið með þeim hætti. Með lögum nr. 88/2008 var jafnframt bætt inn ákvæði í 12. mgr. 47. gr. laga um fjarskipti um heimild lögreglu til að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að varðveita þegar í stað tölvugögn, en ákvæði í þessa veru hafði áður verið lögfest í 87. gr. a laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 með lögum nr. 74/2006.



Þann 8. apríl 2014 féll dómur EB-dómstólsins þar sem tilskipun 2006/24/EB um varðveislu fjarskiptaupplýsinga var úrskurðuð ógild, sbr. *EBD, mál C-293/12 og C-594/12, ECR 2014, bls. I-238*. Í dóminum er vikið sérstaklega að tveimur grundvallarréttindum í réttindaskrá Evrópusambandsins, annars vegar friðhelgi einkalífs og hins vegar vernd persónuupplýsinga. Það var niðurstaða dómstólsins að tilskipunin bryti gegn meðalhófsreglu í ljósi alvarleika þess inngríps í friðhelgi einkalífs sem hún fæli í sér og að ekki væri kveðið á um nægilegar varúðarráðstafanir til að tryggja að inngríp í framangreind réttindi gengju ekki lengra en nauðsyn ber til. Með dómi 21. desember 2016 skýrði EB-dómstóllinn nánar ýmis atriði er snerta stöðu gagnageymdar gagnvart framangreindum réttindum, sbr. *EBD, mál C-203/15 og C-698/15, ECR 2016, bls. I-970*. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að Evrópuréttur banni að í landslögum aðildarríkjanna sé mælt fyrir um almenna skyldu til geymslu á öllum umferðar- og staðsetningargögnum. Hins vegar sé aðildarríkjunum fært að mæla fyrir um geymslu tiltekinna gagna, í þeim eina tilgangi að berjast gegn alvarlegum glæpum, svo fremi sem slík gagnageymd sé bundin við það sem er skýrlega nauðsynlegt.

Um þetta er fjallað í frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum sem birt var í samráðsgáttinni en náði ekki fram að ganga. Þar segir jafnframt m.a.:

*Með hliðsjón af því að 3. mgr. 42. gr. laga um fjarskipti var sett í ljósi reglna í tilskipun, sem EB-dómstóllinn hefur úrskurðað ógilda, og þess að íslenska ákvæðið er að mestu leyti haldið sömu annmörkum og EB-dómstóllinn telur vera á tilskipuninni og í ósamræmi við þær kröfur sem dómstóllinn telur að gera verði til reglna landsréttar, verður að telja brýnt að afnema ákvæðið. Um leið verður að telja rétt, í ljósi framangreindrar dómaframkvæmdar, að auka kröfur til þess að heimilt sé samkvæmt 80. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki. Framangreindar breytingar verður að telja nauðsynlegar í þágu friðhelgi einkalífs og persónuverndar, auk þess sem breytingarnar eru jákvæðar fyrir tjáningarfrelsi, sbr. það sem greinir í inngangi að framan um þá hættu sem heimildarmönnum blaðamanna og afhjúpendum getur stafað af eftirliti með hverskyns rafrænum samskiptum.*

Vodafone beinir því til Alþingis að endurskoða ákvæðin um gagnageymd í fyrirbyggjandi frumvarpi, enda óheppilegt að á vegum stjórnvalda séu til meðferðar tvö frumvörp sem eru jafn ósamrýmanleg og raun ber vitni. Nærtækast virðist að fella regluna sem nú er að finna í 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga alfarið úr gildi. Þá myndi standa eftir regla 12. mgr. 47. gr.





gildandi laga , sem er mun afmarkaðri og hóflegri og því líklegri til að uppfylla skilyrði fyrrgreindrar dómaframkvæmdar.

## H. Upplýsingaveitur

Ákvæði frumvarpsins um símaskrárupplýsingar eru nokkuð breytt frá gildandi lögum. Þó er áfram mælt fyrir um skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta númerum að halda númera- og vistfangaskrár, sem eru ætlaðar fyrir aðila sem starfa á markaði fyrir símaskrár og upplýsingaþjónustuveitur. Vodafone telur að þetta ákvæði sé barn síns tíma og að í ljósi samkeppni á sviði upplýsingaveitna sé það óþarft. Telji stjórnvöld yfirhöfuð þörf á að haldið sé úti samræmdum númeraupplýsingum beri að fela það aðilum á borð við þjóðskrá eða hagstofuna, en ekki einkaaðilum á markaði.

Fjarskiptafyrirtæki eiga ekki að þurfa að sjá um skráningu viðskiptavinar í símaskrá né umsýslu annarra eiginda, svo sem bannmerkingu eða þvíumlíkt. Slíkt ættu eigendur farsíma eða fastlínunúmera að meðhöndla í samráði við þau fyrirtæki sem veita slíka þjónustu (já.is, 1819, o.s.frv.). Fjarskiptafyrirtæki eiga ekki heldur vera skyldug til þess að veita upplýsingar um símanúmer endanotenda, þau fyrirtæki sem standa í slíkum rekstri ættu að verða sér út um þær upplýsingar frá endanotendum. Enda væri slíkt fyrirkomulag í anda persónuverndar og upplýsts samþykkis endanotanda um hvar hans upplýsingar eru birtar.

## I. Bannmerkingar í símaskrá

Samkvæmt lokamálsgrein 93. gr. skulu þeir sem nota almenna símaþjónustu sem lið í markaðssetningu virða merkingu í símaskrá sem gefur til kynna að viðkomandi endanotandi vilji ekki slíkar símhringingar í símanúmer sitt. Notandi á rétt á að fá vitneskju um hvaðan þær upplýsingar koma sem liggja úthringingu til grundvallar.

Hvaða símaskrá er hér átt við? Ef viðskiptavinur er bannmerktur í símaskrá A en ekki í B - hverju ber að fara eftir? Ef viðskiptavinur er með bannmerkingu í þjóðskrá en ekki símaskrá, hverju ber að fara eftir? Það er einsýnt að ákvæðið er úrelt og tekur ekki tillit til að samkeppni er milli upplýsingaveitna og fleiri en ein símaskrá í landinu. Annað hvort þarf að nútímavæða þetta lagaákvæði eða einfaldlega afnema það.





Um leið og Sýn þakkar fyrir að hafa fengið tækifæri til að veita umsögn þessa óskar félagið eftir fundi með umhverfis- og samgöngunefnd til að ræða einstaka þætti umsagnarinnar og megin áherslur.

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrímsson, lögmaður