

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis,  
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur,  
[sigrunhelga@althingi.is](mailto:sigrunhelga@althingi.is)

Reykjavík, 5. nóvember 2020

**Varðar: Umsögn Nova um frumvarp til fjarskiptalaga, mál nr. 209.**

Með tölvupósti, dags. 22. október sl., óskaði umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Nova um frumvarp til laga um fjarskipti.

Frumvarpið sýnist að meginstofni til fela í sér innleiðingu í íslenskan landsrétt á ákvæðum tilskipunar ESB nr. 2018/1972 frá 11. desember 2018 (Kóðinn). Heilt yfir sér Nova ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá innleiðingu en hvað neðangreint atriði varðar sýnist frumvarpið fela í sér frávik frá tilskipuninni og ráðagerðir sem að mati Nova verður að gera alvarlegar athugasemdir við. Skal nú nánar að þessu vikið og kýs Nova að einskorða athugasemdir sínar á þessu stigi við eftirfarandi:

**1.**

Það ákvæði í frumvarpinu sem helst vekur áhyggjur hjá Nova og sem að mati Nova væri ófært að samþykkja óbreytt er í 87. gr. Ákvæðið hljóðar svo:

*"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 eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafana.*

*Að fengnum umsögnum ráðherra sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu 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 vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.*

*Umsögn skv. 3. mgr. er undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum og upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnslögum eða öðrum lögum. Ráðherra sem veitir umsögn getur aflétt trúnaði af umsögn enda teljist öryggishagsmunir ekki lengur standa afhendingu eða birtingu í vegi."*

Nova hefur skilning á því að við uppbyggingu farneta hér á landi þurfi almanna- og öryggishagsmunir að vera tryggðir, sbr. 1. mgr. 87. gr. Ætla verður að slíkir hagsmunir lúti einkum að öryggi fjarskipta almennt, þ.e. að sem minnst hætta sé á alvarlegum fjarskiptatruflunum og eftir atvikum að fjarskipti séu örugg m.t.t. leyndar/trúnaðar og slíkra atriða. Þess ber að geta í þessu samhengi að Nova hefur að sjálfsögðu haft þessa hagsmuni til hliðsjónar í allri uppbyggingu sinni á fjarskiptainnvíðum. Sú uppbygging hefur staðið yfir frá því að Nova hóf starfsemi á íslenskum fjarskiptamarkaði árið 2007 og til hennar hefur verið varið milliörðum króna.

Í athugasemdum við 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu segir að hvað varði öryggi innviða í fjarskiptum sé alþjóðlega lögð áhersla á áhættugreiningu og að þjónustan megi ekki verða of háð einum birgi eða framleiðanda búnaðar og að gera þurfi sérstakar öryggiskröfur vegna afmarkaðra hluta fjarskiptakerfa.

Á þessum grundvelli sýnist í 2. mgr. 87. gr. gert ráð fyrir að telji Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) að farnetskerfi á landsvísu séu eða geti orðið mjög háð búnaði frá einum framleiðanda sé stofnuninni, á grundvelli öryggishagsmuna, heimilt að binda leyfi skv. 27. gr. skilyrðum er stuðli að fjölbreytni í gerð búnaðar eða grípa til annarra viðeigandi ráðstafana. Enn fremur er ráðherra veitt sérstök heimild í 3. mgr. 87. gr., að fenginni umsögn ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, til að kveða 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 vera frá framleiðanda í ríki sem Ísland á öryggissamstarf við eða ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í áður nefndum athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu sýnist þessi fyrirætlun vera sögð byggja á því hvaða ráðstafanir eða fyrirkomulag grannríki Íslands hafi ákveðið að viðhafa til að stuðla að öryggi 5G farnetsþjónustu. Við framangreint er óhjákvæmilegt að gera nokkrar athugasemdir:

Í fyrsta lagi verður að hafa í huga hvernig núverandi farnet, sem byggð hafa verið upp af fjarskiptafyrirtækjum á Íslandi undanfarin ár, eru úr garði gerð m.t.t. búnaðar og birgjavals. Birgi Nova og Símnar er kínverska fyrirtækið Huawei en birgi Símnans er sænska fyrirtækið Ericsson. Hvað a.m.k. Nova snertir hvílir rekstrar- og samkeppnisstaða félagsins á því að farnet þess verði unnt að þróa áfram í samstarfi við Huawei sem meginbirgja að þessu leyti. Tæknilega og fjárhagslega væri nær útilokað að skipta um birgja varðandi t.d. uppbyggingu 5G hluta farnetsins, kæmi til þess að PFS eða stjórnvöld að öðru leyti beittu þeirri heimild sem fram kemur í 3. mgr. 87. gr. sbr. framangreint. Slík beiting myndi því sem næst gera út af við Nova sem öflugan keppinaut á íslenskum fjarskiptamarkaði með tilheyrandi skaða fyrir samkeppni á þeim markaði og tilheyrandi tjóni fyrir hagsmunum íslenskra neytenda og almennings.

Í þessu samhengi bendir Nova á að samhliða því að afar mikilvægt er vitaskuld að gæta að öryggishagsmunum af því tagi sem 1. mgr. 87. gr. tekur til er mjög þýðingarmikið að uppbygging farnets- og fjarskiptakerfa hér á landi eigi sér stað á forsendum virkrar samkeppni milli öflugra keppinauta sem veita hver öðrum aðhald. Þróun mála hvað varðar þjónustu og verð til neytenda hér á landi undanfarin ár, eftir að einokun Símnans var aflétt og síðar með tilkomu Nova inn á íslenskan fjarskiptamarkað, sýnir mikilvægi framangreinds svart á hvítu.

Í öðru lagi bendir Nova á að sú fyrirætlan í 3. mgr. 87. gr. að heimilt verði að gera kröfu um að búnaður farnetsrekenda komi frá fyrirtækjum í tilteknum löndum eða innan EES gengur miklu lengra en nauðsynlegt er til að tryggja markmið laganna um öryggi í fjarskiptum. Beiting þeirrar heimildar myndi m.a. fela í sér að búnaður frá birgjum í Kína, Suður-Kóreu og Japan væri útilokaður en þessi lönd eru á meðal þeirra hvar tækniþróun fjarskiptabúnaðar er hvað lengst komin. Í reynd myndi beiting heimildarinnar leiða til þess að birgja Símnans, sænska fyrirtækinu Ericsson, væri færð einokunarstaða hér á landi. Þá telur Nova það með öllu órökstutt hvers vegna fjarskiptabúnaður frá framleiðendum í löndum sem Ísland á í því sem kallað er öryggissamstarfi við, eða sem starfræktir eru innan EES, telst fyrirfram öruggari en búnaður annarra framleiðenda.

Í þessu samhengi vekur athygli að ákvæði 87. gr. frumvarpsins virðist ekki gera ráð fyrir því að fjarskiptafyrirtækin sjálf og eftir atvikum aðrir hagsmunaaðilar hafi neina aðkomu að mati eða úttekt á því hvort öryggi sé áfátt í búnaði tiltekinnar birgja og/eða hvaða kröfur sé eðlilegt og rétt að gera til slíks búnaðar með tilliti til öryggishagsmuna.

Í athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga kemur fram að sú leið sem ákvæðið gerir ráð fyrir sé mótuð með tilliti til þess hvernig grannríki á borð við t.d. Noreg hafi ákveðið að haga málum að þessu leyti.

Eftir því sem Nova kemst næst er fyrirkomulagið þar í landi þó þannig að fjarskiptafyrirtæki, sem hyggst nýta tiltekinn búnað eða búnað frá tilteknum birgja, þarf að vinna og framvísa áhættumati m.t.t. öryggisþátta sem stjórnvöld yfirfara. Sé öryggisatriðum ekki talið áfátt eru ekki gerðar athugasemdir en séu uppi efasemdir um öryggisatriði leitar ráðuneyti fjarskiptamála samráðs við stjórnvöld á sviði fjarskiptamála og öryggismála og frekari upplýsinga frá fjarskiptafyrirtæki. Niðurstaða af slíku samráði getur orðið sú að fyrirætlanir fjarskiptafyrirtækis séu samþykktar með skilyrðum eða að þeim sé hafnað, ef ekki er talið tryggt að málefnalegra öryggissjónarmiða sé fyllilega gætt.

Fyrirætlun 87. gr. frumvarpsins er ekki í samræmi við framangreint. Að mati Nova er því ekki rétt sem fullyrt er í athugasemdum við 87. gr. að ákvæðið sé mótað á grundvelli þeirra ráðstafana sem samanburðarríki hafi gripið til. Sé horft til framkvæmdar á öðrum Norðurlöndum verður heldur ekki séð að ákvæði 87. gr. frumvarpsins sæki stuðning þangað.

Í athugasemdum við ákvæði 87. gr. í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið að vissar öryggisstofnanir í nágrannalöndum séu leiðandi við framkvæmd öryggismats hvað það varðar hvort viðkvæmir hlutar farnetskerfa standist kröfur með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins. Þar sem slíkar stofnanir séu ekki til hérlendis sé lagt til að farin sé sú leið sem boðuð er í 2. og 3. mgr. 87. gr. Að mati Nova er þessi nálgun röng. Íslensk stjórnvöld geta haft hliðsjón af niðurstöðum öryggisstjórnvalda í nágrannaríkjum eða öðrum ríkjum sem Ísland telur rétt að líta til í þessu samhengi án þess að ákveða fyrirfram að réttu viðbrögðin við ætlaðri öryggisógn felist í því að útiloka birgja frá tilteknum löndum eða svæðum.

Nova hefur kynnt sér umsagnir annars vegar Samkeppniseftirlitsins og hins vegar Póst- og fjarskiptastofnunar við frumvarpið. Hvað framangreinda 87. gr. frumvarpsins varðar tekur Nova undir þær athugasemdir sem þar koma fram um ákvæðið að því er varðar neikvæð áhrif þess á hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða og neikvæð áhrif á samkeppni á íslenskum fjarskiptamarkaði og telur mjög brýnt að Alþingi takið mið af þeim í umfjöllun sinni og geri nauðsynlegar breytingar á ákvæði 87. gr. þannig að komið sé til móts við umræddar athugasemdir. Að mati Nova ættu slíkar breytingar að fela í sér eftirfarandi:

Ákvæði 1. mgr. 87. gr. orðist svo: "Við þróun og uppbyggingu farneta í íslenskri lögsögu er heimilt að grípa til ráðstafana til að bregðast við áhættuþáttum er varða brýna almannahagsmuni og öryggi".

Ákvæði 2. mgr. 87. gr. falli brott. Að mati Nova felst ekkert sjálfstætt vandamál í því að farnetskerfi á Íslandi séu á landsvísu meira eða minna háð búnaði frá tilteknum framleiðanda. Meginmáli skiptir það sem tekið er á í 3. mgr., sbr. hér

að neðan, að búnaður sem notaður er á Íslandi í uppbyggingu farnetskerfa, standist málefnalegar kröfur m.t.t. öryggis og almannahagsmuna. Þá er minnt á að uppbygging farnetskerfa á Íslandi er í dag byggð á búnaði frá tveimur framleiðendum, þ.e. Huawei annars vegar og Ericsson hins vegar og engar vísbendingar eru um breytingar hvað þetta varðar. Fæst því ekki séð að neitt tilefni sé til þess að lögfesta ákvæði af þessu tagi. Jafnframt bendir Nova á að ósamræmi er á milli 2. og 3. mgr. ákvæðisins eins og það er sett fram í frumvarpinu. Væri heimild 3. mgr. 87. gr. beitt myndi það sem fyrr segir leiða til þess að Ericsson væri eini raunhæfi birgi allra íslenskra fjarskiptafyrirtækja. Með því væri skapað ástand sem 2. mgr. 87. gr. sýnist ætlað að vinna gegn.

Ákvæði 3. mgr. 87. gr. orðist svo: "Ráðherra er heimilt, að fenginni umsögn frá ráðherrum sem fara með utanríkis- og varnarmál, almannavarnir og löggæslu, og að fengnu áliti Póst- og fjarskiptastofnunar sem byggja skal á ítarlegu öryggismati og unnið skal í samráði við fjarskiptafyrirtæki sem beinna hagsmuna hefur að gæta, að kveða á um í reglugerð að mikilvægur búnaður í tilteknum hlutum innlendra farneta, sem teljast viðkvæmir með tilliti til almannahagsmuna og öryggis ríkisins, skuli í heild eða að hluta uppfylla málefnaleg skilyrði um tæknilega útfærslu og öryggi." Með þessu telur Nova að áréttað sé að heimildir stjórnvalda til íhlutunar, hvað varðar ákvarðanir fjarskiptafyrirtækja um hvaða birgja þeir skipta við og hvaða búnað þeir nota, séu byggðar á raunverulegu öryggismati með aðkomu allra aðila sem málið varðar en ekki eingöngu á fyrirfram gefnum forsendum um að búnaður frá tilteknum birgjum eða tilteknum svæðum í heiminum sé varhugaverður umfram annan búnað eða aðra birgja.

Ákvæði 4. mgr. 87. gr. falli brott. Hvað þessa málsgrein (4. mgr. 87. gr. frumvarpsins) varðar bendir Nova á að óeðlilegt er að undanskilja þau gögn, sem legið geta til grundvallar svo íþyngjandi ákvörðunum sem í framangreindu geta falist, upplýsingarétti almennings og ekki síst upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnarsýslulögum. Bæði upplýsingalög og stjórnarsýslulög gera nú þegar ráð fyrir því að við vissar kringumstæður geti upplýsingar í nefndum gögnum verið undanþegin aðgangi m.t.t. öryggishagsmuna íslenska ríkisins. Engin ástæða er til að ganga lengra en þar er gert í takmörkun upplýsingaréttar, einkum að því er varðar aðila máls sem augljóslega mun hafa verulega hagsmuni af þeim ákvörðunum sem teknar kunna að vera á þessum grundvelli og á hvaða forsendum slíkar ákvarðanir eru teknar.

## 2.

Nova hefur þegar hafið uppbyggingu á 5G þjónustu eftir úthlutun tíðnileyfis PFS sem gefið var út 30. apríl sl. og hefur Nova þegar uppfyllt sértækar uppbyggingakröfur sem fólust í því að byggja upp 5G netþjónustu með að lágmarki 200Mb/s hraða á Hellu, í Sandgerði og Vestmannaeyjum sem nær til a.m.k. 90% íbúa byggðakjarnans.

Næst á dagskrá er að uppfylla almennar uppbyggingakröfur sem lúta að því að þjónustusvæði 5G þjónustu ná til 25% landsmanna og að settir hafa verið upp og virkjaðir a.m.k. 30 5G sendar fyrir lok árs 2021. Eins og gefur að skilja er nú komin upp veruleg óvissa varðandi þá uppbyggingu, ef hætta er á að verulegar takmarkanir verða uppi um notkun 5G tæknibúnaðar frá okkar helsta birgja. Nova hefur leitað eftir handföstum upplýsingum um í hverju slíkar takmarkanir gætu verið fölgjar en hefur ekki haft erindi sem erfiði úr því hvorki frá PFS né stjórnvöldum.

Sé horft heildstætt á hagsmuni Íslands og Íslendinga telur Nova að hröð og hagkvæm uppbygging 5G þjónustu hér á landi geti víða jafnað til muna aðstöðumun á landinu. Slík uppbygging stuðlar að nýsköpun og skapar tækifæri til að hagnýta tæknina til að auka hagsæld og velferð í samfélaginu.

Nú þegar er á heimsvísu hafin mikil samkeppni um nýtingu tækninnar til að aukinnar hagsældar eins og glögglega sést í stefi fjórðu iðnbýltingarinnar. Því er mjög mikilvægt að ekki verði óþarfa tafir á uppbyggingu nútíma farneta á Íslandi, en slíkar tafir gætu skekkt til muna samkeppnishæfni landsins þar sem öflug net eru mikilvæg stoð í þeirri framþróun. Tafir að þessu leyti myndu hafa verulega neikvæð áhrif víða í samfélaginu, hefta nýsköpun, valda stöðnun í ýmiskonar tækniþróun og takmarka nýtingu þeirra tækifæra sem eru og verða í boði á næstu misserum.

### 3.

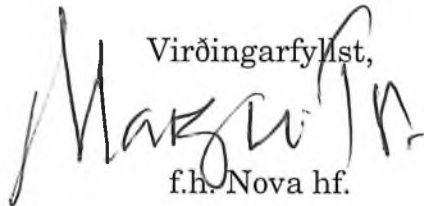
Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um skipulag tíðnirófsins og úthlutun tíðna. Í tengslum við þetta og almennt varðandi nýtingu tíðnirófsins bendir Nova á mikilvægi þess að þeir sem fengið hafa tíðnum úthlutað sé haldið fast við þær kröfur sem gerðar eru til handhafa tíðnileyfa um nýtingu þeirra. Í gildistíð núverandi laga telur Nova að finna megji dæmi um að handhöfum tíðnileyfa hafi verið hleypt alltof lengi upp með að draga nýtingu tíðnanna með tilheyrandi skaða fyrir m.a. Nova sem hefur búið við skert aðgengi að tíðnibandinu. Mikilvægt sé að kröfum um nýtingu tíðna sé fylgt eftir af festu og að frumvarp til nýrra fjarskiptalaga endurspegli það.

Að mati Nova er ekki óeðlilegt að reikna með einhverri gjaldtöku á hendur fjarskiptafyrirtækjum fyrir endurnýjun tíðna. Sérstaklega á það við þegar fyrir liggur að samkeppni er um aðgang að viðkomandi tíðnisviði. Þá telur Nova einnig að huga mætti að því hvernig tíðnibönd eru notuð m.t.t. þeirrar tækniþróunar sem átt hefur sér stað. Stór hluti verðmætra tíðnibanda er í dag notaður undir svokallaða 2G þjónustu í farsíma sem ekki getur talist hagkvæm nýting tíðnanna

lengur og til framtíðar horft. Huga mætti að því hvort fjarskiptalög ættu að fela í sér skýrari stefnumörkun í þá átt að lægri (og verðmætari) hlutar tíðnirófsins séu nýttir á hagkvæman hátt m.t.t. nútímatækni.

#### 4.

Af hálfu Nova er áréttað að fyrirætlanir frumvarpsins, einkum að því er varðar 87. gr. þess, varða gríðarlega hagsmuni fyrir uppbyggingu fjarskiptakerfa á Íslandi, hagsmuni neytenda og samfélagsins alls. Nova væntir þess og gengur út frá því að þegar umsagnir hafa borist umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis muni nefndin kalla fulltrúa Nova og annarra hagsmunaaðila á fund til sín og gefa þeim kost á að veita nefndinni frekari upplýsingar og eiga bein samskipti um þau efnisatriði frumvarpsins sem hér eru gerðar athugasemdir við.

Virðingarfyllst,  
  
f.h. Nova hf.

Margrét Tryggvadóttir, forstjóri