

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, með síðari breytingum.

Flm: Björn Valur Gíslason, Róbert Marshall, Ólína Þorvarðardóttir,
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Mördur Árnason, Sigmundur Ernir Rúnarsson.

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Við úthlutun eða endurúthlutun á tíðniréttindum á 890,1–914,9/935,1–959,9 MHz og 880–890/925–935 MHz tíðnisviðunum fram til 31. desember 2012 skal taka gjald sem nemur 1.500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði. Innan sömu tímamarka skal fyrir úthlutun eða endurúthlutun tíðniréttinda á 1710,1–1784,9/1805,1–1879,9 MHz tíðnisviðinu taka gjald sem nemur 500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz af tíðnisviði. Gjaldið miðast við að tíðniréttindin séu gefin út til tíu ára. Sé tíðniréttindum úthlutað til lengri tíma, allt að fimmtán árum, eða skemmri tíma, minnst til eins árs, skal greiða hlutfallslega í samræmi við það. Gjaldið greiðist í ríkissjóð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I. Inngangur.

Efni þessa frumvarps á rætur að rekja til meðferðar samgöngunefndar á frumvarpi sem lagt var fram á yfirstandandi þingi (þskj. 149, 136. mál) og fjallar um breytingu á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum. Því frumvarpi var vísað til nefndarinnar hinn 9. nóvember 2010. Skömmu eftir vísun frumvarpsins til nefndarinnar var það sent hópi aðila til umsagnar. Þegar umsagnarfresti lauk, 6. desember 2010, kom í ljós að umsagnaraðilar gerðu verulegar lagatæknilegar athugasemdir við efni þess. Tók nefndin í framhaldinu þá ákvörðun að fjalla um frumvarpið á ítarlegri hátt en áætlanir gerðu ráð fyrir. Er því fyrir-sjáanlegt að nefndin muni ekki fjalla um málið fyrr en í byrjun árs 2011.

Á fundi nefndarinnar var henni bent á að flestar gildandi tíðniheimildir til að veita GSM/UMTS farsímaþjónustu á 900 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum falla úr gildi um miðjan febrúar 2011. Af þeim sökum bæri nauðsyn til þess að í lögum yrði kveðið á um heimildir til gjaldtöku vegna væntanlegra endurúthlutana á umræddum réttindum, svo og vegna hugsanlegra nýrra úthlutana til nýrra aðila að fjarskiptamarkaði. Meðal nefndarmanna náðist pólitísk samstaða um það að þegar litið væri til sjónarmiða um nauðsyn þess að tryggja tekjuöflun ríkissjóðs væri eðlilegt að gjaldtökuheimildir vegna tíðniúthlutana væru tryggðar. Lítur nefndin í því sambandi m.a. til umfjöllunar í skýrslu auðlindanefndar á vegum forsætisráðuneytisins frá árinu 2000 um að eðlilegt sé að endurgjald komi fyrir afnot af hlutum tíðni-rófs landsins, takmarkaðri og sameiginlegri auðlind þjóðarinnar.

II. Um gjaldtökuna.

Þegar tíðniheimildir á þeim tíðnisviðum sem um ræðir í frumvarpi þessu voru fyrst gefnar út til að veita GSM-farsímaþjónustu, annars vegar til Pósts og síma hf., dags. 27. desember 1996, og hins vegar til Tals hf., dags. 23. júlí 1997, var innheimt 15.000.000 kr. lögheimilt gjald fyrir hvora heimild fyrir sig. Runnu gjöldin að öllu leyti til ríkissjóðs. Með lögum nr. 152/2000, um breytingu á lögum nr. 110/1999, um Póst- og fjarskiptastofnun, var bætt í lög in ákvæði til bráðabirgða sem fjallaði um gjaldtöku vegna útgáfu þriðju tíðniheimildarinnar til starfrækslu GSM-farsímanets. Var slík heimild gefin út til Íslandssíma ehf. hinn 11. ágúst 1999. Samkvæmt frumvarpi að fyrrnefndum lögum skyldi fjárhæð gjaldsins miðast við gjaldið fyrir fyrstu tvær heimildirnar en þó þannig uppfærð að hún tæki mið af breytingu á vísitölu neysluverðs. Gjaldið var því ákveðið 16.600.000 kr. Þegar frumvarpið var lagt fram 1. nóvember 2000. Þessar tíðniheimildir eru nú í höndum Símans hf. og Og fjarskipta ehf. (Vodafone) og rennur gildistími þeirra út í febrúar 2011. Eðlilegt þykir að þegar réttindum þessum verður úthlutað á ný, til sömu aðila eða annarra þeirra sem eftir þeim sækjast, hvort sem slíkt verður að hluta eða heild, þá verði tekið gjald fyrir tímabundin afnot af auðlindinni líkt og upphaflega var gert. Sömu sjónarmið eiga við komi til nýrrar úthlutunar tíðniréttinda þar sem tíðniréttindum er ennþá óráðstafað á GSM/UMTS 1800 MHz tíðnisviðinu. Lagt er til að gjöld fyrir tíðniréttindin verði reiknuð út með sama hætti og gert var þegar lög nr. 152/2000 voru sett. Þannig er lagt til grundvallar að fjárhæðin 16.600.000 kr., sem er síðasta gjald sem tekið var fyrir réttindin, verði uppreiknuð með tilliti til breytinga á vísitölu neysluverðs til dagsins í dag. Miðað við þær forsendur er uppfærð fjárhæð 30.000.000 kr. miðað við tíðniheimild sem er 2x10 MHz að stærð (1.500.000 kr. x 20 MHz).

Þrátt fyrir að fjárhæð gjaldsins kunnir að líta út fyrir að vera umtalsverð verður ekki hjá því komist að skoða fjárhæðina í samhengi við nokkrar þekktar staðreyndir. Í töflu 3 í fylgiskjali við frumvarp þetta kemur fram að framreiknuð upphæð gjaldsins, miðað við vísitölu neysluverðs, sem hlutfall af veltu Símans nam aðeins 0,14% árið 1996, 0,10% 2004 og 0,14% 2009. Að sama skapi nam framreiknuð upphæð gjaldsins sem hlutfall af veltu Og fjarskipta ehf. árið 2006 0,24% og 0,23% árið 2009. Í samanburði við hlutfall sambærilegra gjalda af veltu erlendra fjarskiptafyrirtækja verða framangreindar hlutfallstölur að teljast verulega lágar. Eru dæmi þess að sambærilegar hlutfallstölur erlendra fyrirtækja séu umtalsvert hærri. Að þessu leyti njóta íslensk fjarskiptafyrirtæki þess í samanburði við hin erlendu að mun lægra hlutfall rekstrarkostnaðar þeirra stafar af gjaldtöku vegna tíðnileyfa.

Eins og komið hefur fram miðast fjárhæð gjaldsins nú við það gjald sem innheimt var á árunum 1996 og 1997. Skýrast krónutöluhækkunar af því að fjárhæð gjaldsins er framreiknuð miðað við vísitölu neysluverðs frá 1. nóvember 2000. Við upphaf töku gjalds fyrir tíðniheimildir var staðan sú á að GSM-þjónusta á Íslandi var á stigi frumbersku og var hluti þjónustunnar lítill í heildartekjumyndun fyrsta fjarskiptafyrirtækisins. Frá þeim tíma hefur gjörbreyting orðið á og núna er staðan sú að stór hluti tekjumyndunar fjarskiptafyrirtækja á Íslandi er af farsímaþjónustu. Með þróun fjarskiptatækni hafa nýtingarmöguleikar þessara tíðnisviða orðið fjölbreyttari, t.d. hvað varðar möguleika til gagnaflutnings, og því hefur framlegð fyrirtækjanna af farsímaþjónustu aukist verulega og hlutfallsleg áhrif gjaldtöku á hana farið minnkandi.

Markmið laga um fjarskipti eru að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Gjaldtaka fyrir tíðniheimildir, fyrir utan árleg gjöld til að standa undir eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar með ljósvakanum, hefur frá upphafi verið byggð á lagaákvæðum um einskiptis gjöld fyrir nýtingarétt á tíðnisviði til ákveðins tíma, þ.e. verið bráðabirgðaákvæði í eðli sínu. Af þeim sökum hafa slík ákvæði ekki alltaf verið í lög-

gjöf. Má sem dæmi nefna að árið 2009 úthlutaði Póst- og fjarskiptastofnun tíðniheimildum á 900 og 1800 MHz tíðnisviðunum til fjarskiptafyrirtækisins Nova ehf. án endurgjalds vegna skorts á gjaldtökuheimild. Var þá horft til þess að fyrirtækið hafði greitt hátt gjald við innkomu sína á farsímamarkað líkt og Síminn og Vodafone gerðu upphaflega fyrir tíðniheimildir til að veita GSM-farsímaþjónustu. Þá var litið til þess að sömu fyrirtæki höfðu til viðbótar fengið úthlutað tíðniheimildum á 1800 MHz tíðnisviði, án endurgjalds, til að efla og þétta útbreiðslu á GSM-farsímaþjónustu nokkrum árum áður. Var því tilhöggun úthlutunarinnar til Nova réttmæt enda byggð á málefnalegum sjómarmiðum sem samræmdust markmiðum fjarskiptalaga um að tryggja jafnræði og jafna samkeppnisstöðu markaðsaðila.

Hvað varðar möguleika nýrra aðila til innkomu á fjarskiptamarkaðinn verður að horfa til þess að verðmæti tíðniheimilda á 1800 MHz tíðnisviðinu er einungis um 1/3 verðmætis tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviði. Munu ný fyrirtæki sem hyggja á að hefja starfrækslu GSM-þjónustu njóta þess að hafa hagstæðan möguleika til inngöngu á markaðinn í gegnum 1800 MHz tíðnisviðið þó svo að slíkum heimildum verði vart almennt úthlutað án endurgjalds, auk þess sem þau þurfa ekki endilega jafn stórar tíðniúthlutanir og tvö stærstu fyrirtækin sem starfandi eru á farsímamarkaði, t.d. veitir fjarskiptafyrirtækið IMC Ísland ehf. farsímaþjónustu eingöngu með tíðniheimild upp á 2 x 2,8 MHz af 1800 MHz tíðnisviðinu á meðan Síminn og Vodafone nýta hvort um sig 2 x 15 MHz á 900 MHz tíðnisviðinu, auk hluta af 1800 MHz tíðnisviðinu.

Í ljósi alls framangreinds verður að telja að fjárhæð gjalds fyrir tíðniheimildir, að teknu tilliti til breytinga á vísitölu neysluverðs, verulega hóflega.

III. Athugasemdir við ákvæði til bráðabirgða.

Gjaldtökuheimildin samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu gerir ráð fyrir því að greitt sé hlutfallslega fyrir stærð tíðnisviðsins, þ.e. 1.500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz á 900 MHz tíðnisviðinu og 500.000 kr. fyrir hvert úthlutað MHz á 1800 MHz tíðnisviðinu. Rétt þykir að gjaldið miðist við að tíðniréttindi séu gefin út til tíu ára. Þá er gert ráð fyrir því að heimilt verði að úthluta tíðniréttindum til lengri tíma, allt að fimmtán árum, eða skemmri tíma, minnst til eins árs, og skuli þá greiða hlutfallslega í samræmi við það. Í ljósi breytinga á lagaumhverfi varðandi tíðnimál samkvæmt regluverki Evrópusambandsins, sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/136/EB um breytingar á svokallaðri heimildatilskipun 2002/20/EB, sem mun leiða til innleiðingar og þróunar á þessu sviði hér á landi í nánustu framtíð, þykir vera eðlilegt að veita Póst- og fjarskiptastofnun svigrúm til að ákveða að tíðniréttindum skuli úthlutað eingöngu til skamms tíma. Skynsamlegt þykir að tímabinda gjaldtökuheimildina þar sem hún á fyrst og fremst við um þá endurúthlutun sem mun fara fram þegar framangreindar tíðniheimildir renna út í febrúar 2011. Einnig þykir skynsamlegt að festa ekki verðgildi þessara réttinda í lög til lengri tíma en til ársloka 2012. Gert er ráð fyrir að gjöldin renni til ríkissjóðs. Til nánari skýringar á fyrirkomulagi gjaldtökunnar er vísað til fylgiskjals við frumvarpið.

Fylgiskjal.

Gjald fyrir tíðniheimildir.

Stærð tíðnisviðs.

Verðlagning á tíðni til að starfrækja farsímanet fyrir 900 MHz þjónustu er 30.000.000 kr. miðað við 10 MHz tíðnisvið. Af því leiðir að 1 MHz tíðnisvið er verðlagt á 3.000.000 kr. Framangreind verðlagning byggist á framreikningi á 16.600.000 kr. gjaldi frá árinu 2000 miðað við vísitölu neysliverðs til núverandi verðlags.

Verðlagning á tíðni til að starfrækja farsímanet fyrir 1800 MHz þjónustu er 10.000.000 kr. miðað við 10 MHz tíðnisvið. 1 MHz tíðnisvið er verðlagt á 1.000.000 kr. Framangreind verðlagning fyrir 1.800 MHz tíðnisviðsins tekur mið af gjaldi fyrir 900 MHz þjónustu en er lækkað í samræmi við takmarkaðri nýtingarmöguleika, að því er varðar dreifingu og þéttleika fjarskiptamerkis.

Gildistími tíðniréttinda.

Annar áhrifaþáttur á verðlagningu tíðniréttinda er til hversu langs tíma þau eru úthlutað. Þannig verður að telja eðlilegt að tekið sé lægra gjald fyrir þau tíðniréttindi sem úthlutað eru til skemmri tíma en 10 ára í réttu hlutfalli við þann gildistíma sem um ræðir. Sé tíðniréttindum á hinn bóginn úthlutað til lengri tíma en 10 ára þykir rétt að taka hlutfallslega hærri gjald. eru gefin upp sýnidæmi í töflum hér að neðan.

Dæmi um útreikning á tíðnigjaldi.

Tafla 1. Gjald fyrir tíðniheimild á 900 MHz tíðnisviði.

Tíðni / Ár	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
2x1	4.500	4.200	3.900	3.600	3.300	3.000	2.700	2.400	2.100	1.800	1.500	1.200	900	600	300
2x2	9.000	8.400	7.800	7.200	6.600	6.000	5.400	4.800	4.200	3.600	3.000	2.400	1.800	1.200	600
2x3	13.500	12.600	11.700	10.800	9.900	9.000	8.100	7.200	6.300	5.400	4.500	3.600	2.700	1.800	900
2x4	18.000	16.800	15.600	14.400	13.200	12.000	10.800	9.600	8.400	7.200	6.000	4.800	3.600	2.400	1.200
2x5	22.500	21.000	19.500	18.000	16.500	15.000	13.500	12.000	10.500	9.000	7.500	6.000	4.500	3.000	1.500
2x6	27.000	25.200	23.400	21.600	19.800	18.000	16.200	14.400	12.600	10.800	9.000	7.200	5.400	3.600	1.800
2x7	31.500	29.400	27.300	25.200	23.100	21.000	18.900	16.800	14.700	12.600	10.500	8.400	6.300	4.200	2.100
2x8	36.000	33.600	31.200	28.800	26.400	24.000	21.600	19.200	16.800	14.400	12.000	9.600	7.200	4.800	2.400
2x9	40.500	37.800	35.100	32.400	29.700	27.000	24.300	21.600	18.900	16.200	13.500	10.800	8.100	5.400	2.700
2x10	45.000	42.000	39.000	36.000	33.000	30.000	27.000	24.000	21.000	18.000	15.000	12.000	9.000	6.000	3.000
2x11	49.500	46.200	42.900	39.600	36.300	33.000	29.700	26.400	23.100	19.800	16.500	13.200	9.900	6.600	3.300
2x12	54.000	50.400	46.800	43.200	39.600	36.000	32.400	28.800	25.200	21.600	18.000	14.400	10.800	7.200	3.600
2x13	58.500	54.600	50.700	46.800	42.900	39.000	35.100	31.200	27.300	23.400	19.500	15.600	11.700	7.800	3.900
2x14	63.000	58.800	54.600	50.400	46.200	42.000	37.800	33.600	29.400	25.200	21.000	16.800	12.600	8.400	4.200
2x15	67.500	63.000	58.500	54.000	49.500	45.000	40.500	36.000	31.500	27.000	22.500	18.000	13.500	9.000	4.500

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Tafla 2. Gjald fyrir tíðniheimild á 1800 MHz tíðnisviði.

Tíðni / Ár	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
2x1	1.500	1.400	1.300	1.200	1.100	1.000	900	800	700	600	500	400	300	200	100
2x2	3.000	2.800	2.600	2.400	2.200	2.000	1.800	1.600	1.400	1.200	1.000	800	600	400	200
2x3	4.500	4.200	3.900	3.600	3.300	3.000	2.700	2.400	2.100	1.800	1.500	1.200	900	600	300
2x4	6.000	5.600	5.200	4.800	4.400	4.000	3.600	3.200	2.800	2.400	2.000	1.600	1.200	800	400
2x5	7.500	7.000	6.500	6.000	5.500	5.000	4.500	4.000	3.500	3.000	2.500	2.000	1.500	1.000	500
2x6	9.000	8.400	7.800	7.200	6.600	6.000	5.400	4.800	4.200	3.600	3.000	2.400	1.800	1.200	600
2x7	10.500	9.800	9.100	8.400	7.700	7.000	6.300	5.600	4.900	4.200	3.500	2.800	2.100	1.400	700
2x8	12.000	11.200	10.400	9.600	8.800	8.000	7.200	6.400	5.600	4.800	4.000	3.200	2.400	1.600	800
2x9	13.500	12.600	11.700	10.800	9.900	9.000	8.100	7.200	6.300	5.400	4.500	3.600	2.700	1.800	900
2x10	15.000	14.000	13.000	12.000	11.000	10.000	9.000	8.000	7.000	6.000	5.000	4.000	3.000	2.000	1.000
2x11	16.500	15.400	14.300	13.200	12.100	11.000	9.900	8.800	7.700	6.600	5.500	4.400	3.300	2.200	1.100
2x12	18.000	16.800	15.600	14.400	13.200	12.000	10.800	9.600	8.400	7.200	6.000	4.800	3.600	2.400	1.200
2x13	19.500	18.200	16.900	15.600	14.300	13.000	11.700	10.400	9.100	7.800	6.500	5.200	3.900	2.600	1.300
2x14	21.000	19.600	18.200	16.800	15.400	14.000	12.600	11.200	9.800	8.400	7.000	5.600	4.200	2.800	1.400
2x15	22.500	21.000	19.500	18.000	16.500	15.000	13.500	12.000	10.500	9.000	7.500	6.000	4.500	3.000	1.500

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Gjald sem hlutfall af veltu.

Þegar tíðniheimildir voru fyrst gefnar út í desember 1996 og síðar í júlí 1997 var gjald sem tekið var fyrir tíðniheimildir til að veita GSM-farsímaþjónustu 15.000.000 kr. Við útgáfu þriðju tíðniheimildarinnar var ákveðið að gjaldið tæki mið af breytingu vísitölu neysliverðs miðað við gjald sem tekið var í upphafi. Gjald fyrir tíðniheimild framreiknað miðað við vísitölu neysliverðs frá nóvember 2000 til núverandi verðlags, þ.e. september 2010, er 30.000.000 kr. Þegar búið er að taka tillit til nálgunar.

Til samanburðar er hægt að skoða hversu mikil fjárhagsleg byrði lögð er á fjarskiptafyrirtæki út frá veltu félaga miðað við upphaflegt gjald og það borið saman við framreiknað gjald miðað við vísitölu neysliverðs á núverandi verðlagi, en vísitala neysliverðs hækkaði um 103,0% á tímabilinu nóvember 1996 til september 2010.

Tafla 3.

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Heildarvelta Símans	10.400.000	11.830.898	16.253.079	17.251.107	19.806.111	22.038.130	21.693.555	21.060.331
Gjald fyrir tíðniheimild	15.000	15.462	16.974	18.788	19.980	22.349	27.539	30.454
Hlutfall af veltu	0,14%	0,13%	0,10%	0,11%	0,10%	0,10%	0,13%	0,14%

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Skýring: Heildarvelta ársins 1996 er án pósthjónustu.

Í töflu 3 er samanburður á gjaldi fyrir tíðniheimild framreiknað miðað við vísitölu neysliverðs í nóvember hvert ár sem hlutfall af veltu Símans, sem var fyrsta fyrirtækið til að fá afhenta tíðniheimild til að veita GSM-farsímaþjónustu. Sá samanburður sem hér er sýndur er einungis til að sýna fram á fjárhagslega byrði Símans miðað við það gjald sem áður var innheimt. Samanburðurinn er ekki að öllu leyti réttmætur þar sem velta félagsins af farsímaþjónustu var mjög lág í upphafi en fer síðan ört vaxandi. Hins vegar gefur samanburðurinn ákveðna vísbendingu um þá fjárhagslegu byrði sem lögð er á fyrirtækið við að greiða slíkt gjald. Samkvæmt töflunni er framreiknað gjald fyrir tíðniheimild sem hlutfall af veltu það sama fyrir árið 2009 og þegar það var fyrst lagt á. Það er því hægt að álykta að 30.000.000

kr. verðlagning á tíðniheimild til þess að veita farsímaþjónustu nú sé hlutfallslega ekki meiri byrði fyrir Símann en það var í nóvember 1996.

Ekki eru til eins samanburðarhæfar upplýsingar varðandi Og fjarskipti ehf. (Vodafone), en forverar fyrirtækisins voru annar og þriðji tíðniréttihafinn á tíðnisviðinu.

Tafla 4.

	2006	2008	2009
Heildarvelta Og fjarskipta	9.429.000	12.054.000	13.515.000
Gjald fyrir tíðniheimild	22.349	27.539	30.454
Hlutfall af veltu	0,24%	0,23%	0,23%

Fjárhæðir eru í þús. kr.

En samkvæmt töflu 4 er hægt að draga þá ályktun að ekki sé verið að setja óhóflega byrði á fyrirtækið með þeirri gjaldtöku sem frumvarpið gerir ráð fyrir.