

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 12. apríl 2018
Tilvísun: 2018040626PHH/--

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 22. mars 2018 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum (EES-reglur, nethlutleysi, CE-merkingar á fjarskiptabúnaði) (þskj. 540, 390. mál á 148. löggjafarþingi).

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Páll Heiðar Halldórsson



Alþingi
b.t. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. apríl 2018

Málsnúmer: 2018030079

Skjalalýkill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum (nethlutleysi o.fl.)

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur gefist kostur á því að rita umsögn um frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum. sbr. þingskjal 540 – 390 mál. Frumvarpið varðar annars vegar innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2015/2120/EB, að því er varðar nethlutleysi og hins vegar tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2014/53/EB um þráðlausan fjarskiptabúnað (s.k. RED-tilskipun)

1. Nethlutleysi

Hvað varðar fyrra efnisatriði frumvarpsins, þ.e. *nethlutleysi*, er að mati PFS að finna stutta og greinargóða samantekt á því í frumvarpinu hvað felst í reglunni um nethlutleysi. Megininntak hennar er að flytja skuli öll rafræn samskipti óháð efnisinnihaldi, hugbúnaði, notkunareiginleikum, þjónustu, búnaði, upprunavistfangi eða móttökuvistfangi.

Að áliti PFS er í senn um að ræða umtalsverða neytendavernd og reglu sem ætlað er að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi umferðarstýringar fjarskiptafyrirtækja á netumferð sem um leið væru til þess fallnar að hefta aðgengi að hinu frjálsa og opna Interneti.

1.1. Um neytendavernd nethlutleysis

Neytendaverndin felst m.a. í því að gerðar eru mun meiri kröfur til fjarskiptafyrirtækja um að upplýsa viðskiptavinum sínum um þær ráðstafanir sem gerðar eru varðandi flæði fjarskiptaumferðar og haft geta takmarkandi áhrif á þann gagnaflutningshraða sem notendur upplifa í gegnum sína tengingu. Tilhögun fjarskiptafyrirtækja á slíkum ráðstöfunum getur síðan haft áhrif á val notenda á internetþjónustuveitanda.

Það er ekki síður mikilvægt neytendamál að haft sé eftirlit með gæðum internetþjónustu, þ.e. að notendur fái í raun þann gagnaflutningshraða sem þeir eru að kaupa af fjarskiptafyrirtækjum. Ógagnsæi hvað þetta varðar hefur verið í umræðunni í allnokkurn tíma, án þess að stjórnvöld hafi búið yfir lagalegum úrræðum til að framkvæma úttektir á gæðum internetþjónustu. Ætla má að ákvæði frumvarpsins sem fjallar um að PFS geti sett reglur um lágmarksgæði fjarskiptaþjónustu og skilgreint kröfur til mæliaðferða og prófana á henni feli í sér mikla réttarbót fyrir neytendur á fjarskiptamarkaði. Telja verður að sú réttarvernd sem í þessu felst sé ekki síst mikilvæg fyrir notendur á strjálbýlum svæðum landsins sem ekki hafa haft aðgang að fullnægjandi háhraðanettenginum.

1.2. Varnir gegn samkeppnishamlandi aðgerðum

Reglunni um nethlutleysi er einnig ætlað að koma í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki beiti umferðarstýringum til að mismuna netumferð. Beiting á umferðarstýringum geta verið nauðsynlegar til að stýra jöfnu og góðu flæði netumferðar, þ.e. koma í veg fyrir að það myndist flöskuhálsar með tilheyrandi pakkatöfum og útföllum. Á hinn bóginn er einnig hægt að beita

slíkum stýringum í samkeppnislegum tilgangi, t.d. með því að hafa áhrif á hraða og gæði á tilteknum þjónustubáttum sem eru í samkeppni við það þjónustuframboð sem netrekandinn býður upp á. Þá getur einnig verið að netrekandi ívilni eigin fjarskiptaþjónustu og efnisframboði með einhverjum hætti, t.d. að draga notkun á tilteknu efni ekki frá keyptu gagnamagni notanda (e. Zero Rating).

Með öðrum orðum er reglunni um nethlutleysi ætlað að koma í veg fyrir að umferðastýringum sé beitt í ólögmætum samkeppnislegum tilgangi. Slíkt getur ekki aðeins skekkt samkeppni heldur einnig dregið úr nýsköpun og nýliðun á fjarskiptamarkaði og á Internetinu.

2. Um þráðlausan fjarskiptabúnað og CE-merkingar

Hvað varðar síðara efnisatriði frumvarpsins, þ.e. um þráðlausan fjarskiptabúnað og CE-merkingar, telur PFS einnig að í greinargerð frumvarpsins sé að finna ítarlega umfjöllun um markmið og efnisákvæði Evrópulöggjafar um samræmingu á öryggiskröfum þráðlauss fjarskiptabúnaðar sem frumvarpinu er ætlað að tryggja lagagrunn innleiðingar fyrir.

Um er að ræða nýja tilskipun um CE-merkingar fyrir þráðlausan fjarskiptabúnað sem tekur við eldri tilskipun sem þegar er innleidd í núgildandi ákvæði 61. gr. fjarskiptalaga, sbr. og reglugerð nr. 90/2007, um þráðlausan búnað og notendabúnað til fjarskipta og gagnkvæma viðurkenningu á samræmi þeirra. Hin nýja tilskipun byggir að langmestu leyti á sama grunni og forveri hennar

2.1. Grunnkröfur þráðlauss fjarskiptabúnaðar

Í frumvarpinu eru taldar upp þær grunnkröfur sem þráðlauss fjarskiptabúnaðar skal uppfylla svo að hann geti öðlast CE-merkingu. Umræddar grunnkröfur eru gerðar með neytendavernd að leiðarljósi og er ætlað að tryggja heilsuvernd og öryggi einstaklinga og húsdýra og friðhelgi eignarréttar notenda slíks búnaðar. Þá er ætlunin einnig að tryggja notkun hans hafi ekki truflandi áhrif á rafsegulsviðssamhæfi. En þess ber að geta að í tilskipuninni er byggt á meginreglunni um fyrirframætlað samræmi þráðlauss fjarskiptabúnaðar, þ.e. að ætla skal fyrirfram að búnaðurinn, sem er í samræmi við samhæfða staðla, samræmist þeim grunnkröfum um öryggi sem tilskipunin kveður á um.

Frumvarpið gerir, í samræmi við RED-tilskipunina, ráð fyrir þrengra gildissviði en núgildandi lög að því leyti að hún tekur einungis til þráðlauss fjarskiptabúnaðar en ekki alls notendabúnaðar líkt og forveri hennar. Hins vegar kveður frumvarið nú á um ákveðna skyldur rekstraraðila þráðlauss búnaðar en til rekstraraðila teljast framleiðendur þráðlauss búnaðar, innflytjendur hans og dreifingaraðilar hér á landi. Er hér að um að ræða breytingu frá núgildandi lagaumhverfi sem einungis nær til framleiðenda búnaðar.

2.2. Markaðseftirlit

Frumvarpið kveður á um nokkuð sambærilegt fyrirkomulag er varðar markaðseftirlit PFS og nú þegar er í gildi, að undanskyldu ákvæði um stjórnvaldssektir. Þannig er gert ráð fyrir óbreyttri samvinnu Póst- og fjarskiptastofnunar og töllyfirvalda og er samstarfið sett upp í samræmi við reglugerð Evrópusambandsins nr. 765/2008 um kröfur varðandi faggildingu og markaðseftirlit í tengslum við markaðssetningu á vörum og um niðurfellingu reglugerðar (EBE) nr. 339/93, sem markaðseftirlitsvalds, og töllyfirvalda, sbr. reglugerð, nr. 566/2013, um markaðseftirlit, faggildingu o.fl. Þess ber að geta að sökun meginreglunnar um fyrirfram ætlað samræmi á þráðlausum fjarskiptabúnaði er eftirlit PFS fyrst og fremst fólgið í því að rannsaka tilvik sem upp koma þegar um er að ræða skort á CE-merkingu eða þegar það getur talist falsað.

2.3 Reglugerðarheimild

Í frumvarpinu er að finna ítarlegt ákvæði um skyldu ráðherra um að setja reglugerð um eftirlit með markaðssetningu og samræmi þráðlauss fjarskiptabúnaðar þar sem önnur efnisákvæði

RED-tilskipunarinnar verða innleidd með. PFS telur mikilvægt að það dragist ekki að slík reglugerð taki gildi enda er því aðlögunartímabili sem tilskipunin kveður á um lokið.

3. Fjármögnun eftirlitsverkefna samkvæmt frumvarpinu.

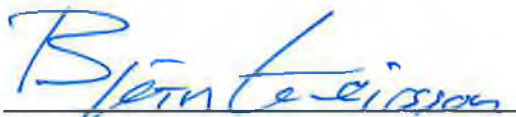
Póst- og fjarskiptastofnun vann ítarlegt kostnaðarmat vegna innleiðingar frumvarpsins í samstarfi við Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið. Eins og fram kemur í frumvarpinu er kostnaður við þann hluta frumvarpsins sem snýr að nethlutleysi nokkur. Stofnunin bendir á mikilvægi þess að stofnuninni verði tryggðir fjármunir í fjárheimildum til að standa undir þeim kostnaði.

4. Niðurlag

Regluverk um nethlutleysi á sér nokkuð langa sögu. Fylgjendur nethlutleysis leggja áherslu á að með því sé staðinn vörður um hið opna og frjálsa Internet. Slík staða Internetsins er alls ekki sjálfsgöð eða sjálfgefin. Þess eru mörg dæmi að stjórnvöld erlendra ríkja setji þegnum sínum þröngar skorður um það hvaða efni þegnarnir hafa löglegan aðgang að í viðkomandi landi og hindrar aðgengi að ýmsu efni. Einnig óttast fylgjendur nethlutleysis að stórfyrirtæki geti neytt sterkrar stöðu sinnar og bolað keppinautum af markaði eða lagt stein í götu nýsköpunar. Þessi umræða hefur ekki farið hátt hérlandis, en er afar áberandi víða erlendis, t.d. innan ESB, á Indlandi og í Bandaríkjunum.

Póst- og fjarskiptastofnun fagnar því að fram er komið frumvarp um nethlutleysi sem skipar Íslendingum á bekk með þeim sem standa vilja vörð um hið opna og frjálsa internet.

Virðingarfyllst,



Björn Geirsson

***Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið***

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi:	Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi:	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Dagsetning:	24.04.2018
Málsnúmer:	SRN18040051
Bréfalykill:	
Tilgangur:	

Efni: Minnisblað til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um innanlandsreiki

Minnisblað um innanlandsreiki

Á fundi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 17. apríl sl. óskaði nefndin eftir því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið skilaði nefndinni minnisblaði um innanlandsreiki, m.a. með tilliti til þess hvort bæta mætti almenna útbreiðslu farsímaþjónustu í dreifbýli og þjóðvegum með reiki milli farsímakerfa.

Útbreiðsla farsímaþjónustu á Íslandi

Útbreiðsla farsímaneta er um og yfir 99% miðað við byggða staði. Hvað varðar landfræðilega útbreiðslu þá nær þjónustusvæði farsímafélaganna að meginstefnu um land allt og út á miðin í kringum landið, en þó er nokkur munur á útbreiðslu milli fyrirtækja og milli mismunandi þjónustutegunda (2G, 3G og 4G). Á landinu eru þó svæði þar sem farsímaþjónusta næst ekki, t.d. vegna skugga af fjöllum. Sjá má útbreiðslukort á vefsíðum þjónustuveitenda:

<https://www.siminn.is/forsida/simi/dreifikerfi>

<https://vodafone.is/simi/farsimi-i-askrift/thjonustusvaedi/>

<https://www.nova.is/farsimi/thjonustusvaedi>

Póst- og fjarskiptastofnun hefur gert mælingar á farsímaþjónustu á vegum landsins. Niðurstöðurnar eru birtar á vef stofnunarinnar;

<https://www.pfs.is/fjarskipti/maelingar-a-fjarskiptasambandi-a-vegum/>

en þar er að finna upplýsingar um almenna útbreiðslu þjónustu. Stofnunin hefur einnig upplýsingar um dekkun hvers þjónustuaðila fyrir sig þó að þær upplýsingar séu ekki enn aðgengilegar á vef stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er heilt yfir ekki afgerandi munur á útbreiðslu en það er alltaf einhver munur þar sem fyrirtækin eru ekki öll með sömu sendastaði og nota mismunandi búnað og tíðnisvið.

Heimildir í fjarskiptalögum

Árið 1999 þegar samkeppni á farsímamarkaði var nýhafin hér á landi var sett ákvæði í fjarskiptalög, um skyldu til innanlandsreikis. Það var talið nauðsynlegt til þess að gera nýjum aðilum kleift að koma sér fyrir á markaðnum. Ákvæði um innanlandsreiki var felld brott úr lögum um fjarskipti árið 2008 (Lög 118/2008 um breytingu á lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, með síðari breytingum), en þá hafði Eftirlitsstofnun EFTA gert athugasemd við ákvæðið, enda samrýmdist það ekki tilskipunum um fjarskiptamál frá árinu 2002 sem teknar höfðu verið upp í EES samninginn. Ekki er vitað til þess að lagalegar skyldur um innanlandsreiki gildi í nokkru öðru EES ríki í dag.

Samkvæmt þessu er ekki heimild í lögum til þess að leggja almenna skyldu á fyrirtæki til þess að semja um innanlandsreiki sín á milli. Það er hins vegar mögulegt að koma á reiki, að einhverju leyti, eftir öðrum leiðum, en þær leiðir hafa ýmsar takmarkanir.

Reikiskyldur tengdar tíðniuppboðum

Í uppboði á tíðnum fyrir háhraða farnetskerfi sem Póst- og fjarskiptastofnun stóð fyrir á árinu 2017 voru skyldur til uppbyggingar utan byggða tengdar tíðniheimildum. Þrjú fyrirtæki, Síminn, Vodafone og Nova, bera skv. því skyldu til að byggja upp farsímasenda á samtals 14 stöðum utan byggða. Uppbyggingu á þessum stöðum skal lokið eigi síðar en í árslok 2020. Skyld er að veita reikiaðgang að umræddum sendum. Um er að ræða eftirtalda staði:

1. Gestreiðarstaðaháls
2. Hvammshlíðarfjall
3. Sunndalsfjall
4. Ísafjörður
5. Brekkumúli
6. Vegaskarð
7. Fellsendi
8. Hestfjörður
9. Giljahólar
10. Bjarnarhafnarfjall
11. Laufafell
12. Krafla
13. Selvogur
14. Kerlingarfjöll

Sjá nánari upplýsinga um staðina í skýrslu Mannvits um útbreiðslu háhraða farnetsþjónustu utan byggða, útg. 27. september 2016 (https://www.pfs.is/library/Skrar/Frettskrar/Skilmalar-tidniuppboods_Vidauki-2_Skyrsla-Mannvits.pdf).

Samkvæmt tíðniheimildum fyrirtækjanna þriggja, er einnig skyld að ná 99% útbreiðslu á byggðum svæðum.

Reikiskyldur tengdar verkefnum fjarskiptasjóðs

Árin 2007 og 2009 bauð fjarskiptasjóður út og samdi við fjarskiptafyrirtækin Símann hf. og Vodafone um uppsetningu nauðsynlegra innviða og um 40 GSM senda við þjóðvegi víða á landinu með kvöð m.a. um að veita öðrum farsímafyrirtækjum innanlandsreiki er þess óskuðu. Það ákvæði var almennt nýtt á báða bóga. Samningar fjarskiptasjóðs runnu út árið 2014. Ekki reyndist nauðsynlegt að styrkja frekar umræddan rekstur og sömdu Síminn og Vodafone beint sín á milli um áframhaldandi gagnkvæmt reikifyrirkomulag á um það bil 10-

15 styrkum sendum einkum á Vestfjörðum og á Norðausturlandi. Innanlandsreiki er enn í boði á örfáum af þessum sendum síðast þegar að fjarskiptasjóður kannaði málið, en farsímafélögin hafa á liðnum árum á grundvelli breyttra rekstrarforsendna með aukinni almennri farsímanotkun og fjölgun ferðamanna, þétt eigin sendakerfi einnig á þessum styrktu svæðum sem hefur gert innanlandsreiki óþarft í auknum mæli. Almenn séð kjósa farsímafélögin alls ekki að reika sín á milli jafnvel þó það kunni að vera hagkvæmara að einhverju leyti. Þar sem fjarskiptasjóður og Neyðarlínan hafa á liðnum árum byggt nýja fjarskiptasendastaði kjósa farsímafélögin ætíð að setja upp eigin senda

Rétt er að ítreka að farsímanotendur á Íslandi geta náð sambandi við 112 óháð farsímakerfi og áskrift. Það er mikilvægt öryggisatriði. Almennur aðgangur að farsíma- eða farnetsþjónustu er þannig ekki hluti af e.k. lögboðinni grunnþjónustu sem ríkið tryggir aðgang að.

Reiki og samnýting skv. frjálsum samningum

Fyrirtæki geta samið um samnýtingu senda og sendistaða, þ.m.t. reiki. Leita þarf samþykkis Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlits eftir atvikum.

Farsímafyrirtæki kunna að líta á útbreiðslu nets sem mikilvægan þátt til aðgreiningar í samkeppni við önnur fyrirtæki og eru því e.t.v. ekki fús til samninga um reiki. Það þekkist þó að fyrirtæki semji um slíka samnýtingu. Til dæmis hafa Vodafone og Nova með sér samstarf um rekstur farsímasenda að hluta til. Nefna má einnig að í Bretlandi hefur a.m.k. eitt fyrirtæki náð samningum um innanlandsreiki á öllum farsímanetum (<https://pebblenetwork.ltd.uk/>).

Minnisblað um innanlandsreiki

Á fundi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 17. apríl sl. óskaði nefndin eftir því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið skilaði nefndinni minnisblaði um innanlandsreiki, m.a. með tilliti til þess hvort bæta mætti almenna útbreiðslu farsímaþjónustu í dreifbýli og þjóðvegum með reiki milli farsímakerfa.

Útbreiðsla farsímaþjónustu á Íslandi

Útbreiðsla farsímaneta er um og yfir 99% miðað við byggða staði. Hvað varðar landfræðilega útbreiðslu þá nær þjónustusvæði farsímafélaganna að meginstefnu um land allt og út á miðin í kringum landið, en þó er nokkur munur á útbreiðslu milli fyrirtækja og milli mismunandi þjónustutegunda (2G, 3G og 4G). Á landinu eru þó svæði þar sem farsímaamerki næst ekki, t.d. vegna skugga af fjöllum. Sjá má útbreiðslukort á vefsíðum þjónustuveitenda:

<https://www.siminn.is/forsida/simi/dreifikerfi>

<https://vodafone.is/simi/farsimi-i-askrift/thjonustusvaedi/>

<https://www.nova.is/farsimi/thjonustusvaedi>

Póst- og fjarskiptastofnun hefur gert mælingar á farsímaþjónunum á vegum landsins. Niðurstöðurnar eru birtar á vef stofnunarinnar;

<https://www.pfs.is/fjarskipti/maelingar-a-fjarskiptasambandi-a-vegum/>

en þar er að finna upplýsingar um almenna útbreiðslu þjónustu. Stofnunin hefur einnig upplýsingar um dekkun hvers þjónustuaðila fyrir sig þó að þær upplýsingar séu ekki enn aðgengilegar á vef stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er heilt yfir ekki afgerandi munur á útbreiðslu en það er alltaf einhver munur þar sem fyrirtækin eru ekki öll með sömu sendastaði og nota mismunandi búnað og tíðnisvið.

Heimildir í fjarskiptalögum

Árið 1999 þegar samkeppni á farsímamarkaði var nýhafin hér á landi var sett ákvæði í fjarskiptalög, um skyldu til innanlandsreikis. Það var talið nauðsynlegt til þess að gera nýjum aðilum kleift að koma sér fyrir á markaðnum. Ákvæði um innanlandsreiki var felld brott úr lögum um fjarskipti árið 2008 (Lög 118/2008 um breytingu á lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, með síðari breytingum), en þá hafði Eftirlitsstofnun EFTA gert athugasemd við ákvæðið, enda samrýmdist það ekki tilskipunum um fjarskiptamál frá árinu 2002 sem teknar höfðu verið upp í EES samninginn. Ekki er vitað til þess að lagalegar skyldur um innanlandsreiki gildi í nokkru öðru EES ríki í dag.

Samkvæmt þessu er ekki heimild í lögum til þess að leggja almenna skyldu á fyrirtæki til þess að semja um innanlandsreiki sín á milli. Það er hins vegar mögulegt að koma á reiki, að einhverju leyti, eftir öðrum leiðum, en þær leiðir hafa ýmsar takmarkanir.

Reikiskyldur tengdar tíðniuppboðum

Í uppboði á tíðnum fyrir háhraða farnetskerfi sem Póst- og fjarskiptastofnun stóð fyrir á árinu 2017 voru skyldur til uppbyggingar utan byggða tengdar tíðniheimildum. Þrjú fyrirtæki, Síminn, Vodafone og Nova, bera skv. því skyldu til að byggja upp farsímasenda á samtals 14 stöðum utan byggða. Uppbyggingu á þessum stöðum skal lokið eigi síðar en í árslok 2020. Skyld er að veita reikiaðgang að umræddum sendum. Um er að ræða eftirtalda staði:

1. Gestreiðarstaðaháls
2. Hvammshlíðarfjall
3. Sunndalsfjall
4. Ísafjörður
5. Brekkumúli
6. Vegaskarð
7. Fellsendi
8. Hestfjörður
9. Giljahólar
10. Bjarnarhafnarfjall
11. Laufafell
12. Krafla
13. Selvogur
14. Kerlingarfjöll

Sjá nánari upplýsinga um staðina í skýrslu Mannvits um útbreiðslu háhraða farnetsþjónustu utan byggða, útg. 27. september 2016 (<https://www.pfs.is/library/Skrar/Frettaskrar/Skilmalar-tidniuppboods> Vidauki-2 Skýrsla-Mannvits.pdf).

Samkvæmt tíðniheimildum fyrirtækjanna þriggja, er einnig skylt að ná 99% útbreiðslu á byggðum svæðum.

Reikiskyldur tengdar verkefnum fjarskiptasjóðs

Árin 2007 og 2009 bauð fjarskiptasjóður út og samdi við fjarskiptafyrirtækin Símann hf. og Vodafone um uppsetningu nauðsynlegra innviða og um 40 GSM senda við þjóðvegi víða á landinu með kvöð m.a. um að veita öðrum farsímafyrirtækjum innanlandsreiki er þess óskuðu. Það ákvæði var almennt nýtt á báða bóga. Samningar fjarskiptasjóðs runnu út árið 2014. Ekki reyndist nauðsynlegt að styrkja frekar umræddan rekstur og sömdu Síminn og Vodafone beint sín á milli um áframhaldandi gagnkvæmt reikifyrirkomulag á um það bil 10-15 styrkum sendum einkum á Vestfjörðum og á Norðausturlandi. Innanlandsreiki er enn í boði á örfáum af þessum sendum síðast þegar að fjarskiptasjóður kannaði málið, en farsímafélögin hafa á liðnum árum á grundvelli breyttra rekstrarforsendna með aukinni almennri farsímanotkun og fjölgun ferðamanna, þétt eigin sendakerfi einnig á þessum styrktu svæðum sem hefur gert innanlandsreiki óþarft í auknum mæli. Almenn séð kjósa farsímafélögin alls ekki að reika sín á milli jafnvel þó það kunni að vera hagkvæmara að einhverju leyti. Þar sem fjarskiptasjóður og Neyðarlínan hafa á liðnum árum byggt nýja fjarskiptasendastaði kjósa farsímafélögin ætíð að setja upp eigin senda

Rétt er að ítreka að farsímanotendur á Íslandi geta náð sambandi við 112 óháð farsímakerfi og áskrift. Það er mikilvægt öryggisatriði. Almennur aðgangur að farsíma- eða farnetsþjónustu er þannig ekki hluti af e.k. lögboðinni grunnþjónustu sem ríkið tryggir aðgang að.

Reiki og samnýting skv. frjálsum samningum

Fyrirtæki geta samið um samnýtingu senda og sendistaða, þ.m.t. reiki. Leita þarf samþykkis Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlits eftir atvikum.

Farsímafyrirtæki kunna að líta á útbreiðslu nets sem mikilvægan þátt til aðgreiningar í samkeppni við önnur fyrirtæki og eru því e.t.v. ekki fús til samninga um reiki. Það þekkist þó að fyrirtæki semji um slíka samnýtingu. Til dæmis hafa Vodafone og Nova með sér samstarf um rekstur farsímasenda að hluta til. Nefna má einnig að í Bretlandi hefur a.m.k. eitt fyrirtæki náð samningum um innanlandsreiki á öllum farsímanetum (<https://pebblenetwork.ltd.uk/>).

***Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið***

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Dagsetning: 17.04.2018
Málsnúmer: SRN18030032
Bréfalykill:
Tilgangur:

Efni: Viðbrögð við athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti – EES innleiðingar (CE merkingar á fjarskiptabúnaði og Nethlutleysi) - 148. löggjafarþing

Varðandi: Athugasemdir Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins við frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál (Nethlutleysi – CE merkingar)

1. Samtengisamningar (2. gr. frumvarps).

Umsagnaraðilar telja að þarna sé gengið lengra en í reglugerð ESB um nethlutleysi (TSM).

Það er rétt athugað að ákvæðið er ekki að finna berum orðum í reglugerð ESB. Hins vegar er það talið nauðsynlegur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að, sbr. 4. gr. TSM. Internetþjónustuveitandi getur ekki veitt fullnægjandi upplýsingar til neytenda um umferðarstýringar ef hann hefur ekki upplýsingar um stýringar í öðrum netum sem fjarskiptaumferðin kann að fara um.

Það er ekki nýmæli að senda skuli samtengisamninga til PFS. Slíkt ákvæði hefur verið lengi í lögum um fjarskipti. Eina breytingin með þessu ákvæði er að geta skal um umferðarstýringar í samningum.

2. Meginreglan um nethlutleysi (3. gr. frumvarps)

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það, að í 3. gr. er ekki tekinn upp allur texti 3. gr. TSM reglugerðarinnar.

Þetta snýr að innleiðingaraðferð og hefur engin efnisleg áhrif. Það er alveg ljóst að sú skylda hvílir á íslenska ríkinu að innleiða TSM reglugerðina í heild sinni. Það var hins vegar talið nægja að helstu meginreglur yrðu í lögunum, ásamt heimild til að setja reglugerð. Ítarlegri ákvæði TSM s.s. sérstakar heimildir og undanþágur verða innleidd með reglugerð.

3. Íslenskar leiðbeiningar

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það að gerð sé krafa um íslenskar leiðbeiningar með þráðlausum fjarskiptabúnaði.

Það er rétt að RED tilskipunin krefst þess ekki að leiðbeiningar séu á tungumáli viðkomandi ríkis. Aðeins er gerð krafa um að leiðbeiningar séu á tungumáli sem er auðskiljanlegt. Það má vega það og meta hvort nauðsynlegt er að hafa leiðbeiningar á íslensku. Slíkt gæti tafið innflutningsferli og aukið kostnað, en á hinn bóginn getur verið að hluti neytenda hafi þörf fyrir íslenskar leiðbeiningar fyrir ákveðnar tegundir búnaðar. Einn möguleiki er að fara svipaða leið og í lögum um byggingavörur þar sem meginreglan er íslenskar leiðbeiningar, en ráðherra er veitt heimild til að ákveða í reglugerð að notast megi við leiðbeiningar á ensku eða norðurlandamáli öðru en finnsku. Slík heimild gæti m.a. átt við um leiðbeiningar sem einkum eru ætlaðar fagmönnum.

4. Reglusetningarheimild PFS um lágmarksgæði

Umsagnaraðilar telja það vera ranga innleiðingu að fela PFS reglusetningarvald á þessu sviði. Í raun eigi að vera kveðið á um að PFS geti í einstökum tilvikum kveðið á um lágmarksgæði.

Ákvæði TSM reglugerðarinnar segir að eftirlitsstjórnvald skuli hafa heimild til að setja kröfur varðandi tæknilega eiginleika, lágmarkspjónustugæði og aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir á einn eða fleiri veitendur rafrænna fjarskipta til almennings, þ.m.t. veitendur netaðgangspjónustu. Telja verður að það komi tveir kostir til greina í þessu sambandi, þ.e. annars vegar að kröfur verði settar fram í reglum eða hins vegar að þær verði skilgreindar í einstökum ákvörðunum.

Það hefur ákveðna kosti í för með sér að ákveða lágmarksgæði, sem eru viðeigandi fyrir hverja þjónustutegund, í almennum reglum. Þá liggja lágmarks gæðakröfur fyrir og eru öllum ljósar. Að öðrum kosti getur reynst mun tímafrekara og kostnaðarsamara að fylgjast með því og tryggja að notendur fjarskiptaþjónustu njóti viðunandi gæða og getur kallað á fjölda stjórnvaldsákvarðana og misræmi í kröfum. Almennar reglur um lágmarksgæði gætu stuðlað að því að lágmarksgæði yrðu þau sömu um land allt. Reiknað er með að samkvæmt venju muni PFS kalla eftir opnu samráði um efni reglna um lágmarksgæði, en einnig mætti kveða á um slíkt samráð sérstaklega í lögum. Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að sú leið að setja almennar reglur stuðli að aukinni neytendavernd og jafnræði.

5. Ekki heimilaður aðgangur að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði.

Umsagnaraðilar telja að umfjöllun í greinargerð, um að ekki sé verið að heimila notkun eða aðgang að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði, eigi að fara inn í lagatextann.

Telja má að stýring í tilfellum sem þessum rúmist innan orðalags 3. gr. frumvarpsins þar sem talað er um heimild til að viðhafa stýringu á umferð, sem er nauðsynleg og hófleg. Þó mætti taka til nánari skoðunar hvort ástæða er til að kveða sérstaklega á um þetta atriði í lagatextanum. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

6. Skilgreining á netaðgangspjónustu

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að hugtakið netaðgangspjónusta er ekki skilgreint í frumvarpstextanum.

Hugmyndin var sú að þessi skilgreining færi með öðrum ítarákvæðum TSM reglugerðarinnar í innlenda reglugerð. Það er hins vegar ekkert að því að bæta þessu inn í frumvarpið. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

7. Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að reglur um markaðsyfirlit eru ekki teknar í heild inn í frumvarpið og telur ákvæði í 7. gr. frumvarpsins ruglingslegt.

Hér var viðhöfð sú aðferð að setja aðeins meginreglur og reglugerðarheimild inn í frumvarpið, en nánari útfærsla eftirlits yrði skilgreind í reglugerð. Ætlunin er að sjálfsögðu sú að fullt samræmi verði milli innleiðingar og tilskipunar þegar búið er að gefa út reglugerð um efnið. Þessi aðferð er í samræmi við það sjónarmið að lagatexti eigi að hafa að geyma meginreglur en nánari útfærsla skuli skilgreind í reglugerð.

8. Stjórnvaldssektir

Umsagnaraðilar eru þeirrar skoðunar að núgildandi heimildir til dagsekta og heimildir til að dæma til sekta vegna brota á fjarskiptalögum dugi til að framfylgja umræddum ákvæðum og uppfylli þar með skyldur skv. RED tilskipun og TSM reglugerð.

Það er rétt að umræddar EES gerðir kveða ekki á um það sérstaklega að setja skuli heimildir til stjórnvaldssekta. Gerðirnar gera hins vegar kröfur um að sektirnar verði skilvirkar. Það er ekki hægt að segja að sektarheimildir gildandi fjarskiptalaga séu skilvirkar. Það þarf að fara í gegnum ákærufærlis og dómsmál til þess að beita þeim. Í fljótu bragði virðist viðurlögum aðeins hafa verið beitt í einu sakamáli vegna brota á fjarskiptalögum og er því ekki um virkt úrræði að ræða í raun.

Dagsektarheimildir eru annars eðlis enda eru þær ætlaðar til þess að binda endi á ólögmaðtt ástand, en þær eru ekki „penalties“ eins og kveðið er á um í ofangreindum EES gerðum.

Varðandi: Athugasemdir Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins við frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál (Nethlutleysi – CE merkingar)

1. Samtengisamningar (2. gr. frumvarps).

Umsagnaraðilar telja að þarna sé gengið lengra en í reglugerð ESB um nethlutleysi (TSM).

Það er rétt athugað að ákvæðið er ekki að finna berum orðum í reglugerð ESB. Hins vegar er það talið nauðsynlegur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að, sbr. 4. gr. TSM. Internetþjónustuveitandi getur ekki veitt fullnægjandi upplýsingar til neytenda um umferðarstýringar ef hann hefur ekki upplýsingar um stýringar í öðrum netum sem fjarskiptaumferðin kann að fara um.

Það er ekki nýmæli að senda skuli samtengissamninga til PFS. Slíkt ákvæði hefur verið lengi í lögum um fjarskipti. Eina breytingin með þessu ákvæði er að geta skal um umferðarstýringar í samningum.

2. Meginreglan um nethlutleysi (3. gr. frumvarps)

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það, að í 3. gr. er ekki tekinn upp allur texti 3. gr. TSM reglugerðarinnar.

Þetta snýr að innleiðingaraðferð og hefur engin efnisleg áhrif. Það er alveg ljóst að sú skylda hvílir á íslenska ríkinu að innleiða TSM reglugerðina í heild sinni. Það var hins vegar talið nægja að helstu meginreglur yrðu í lögnum, ásamt heimild til að setja reglugerð. Ítarlegri ákvæði TSM s.s. sérstakar heimildir og undanþágur verða innleidd með reglugerð.

3. Íslenskar leiðbeiningar

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það að gerð sé krafa um íslenskar leiðbeiningar með þráðlausum fjarskiptabúnaði.

Það er rétt að RED tilskipunin krefst þess ekki að leiðbeiningar séu á tungumáli viðkomandi ríkis. Aðeins er gerð krafa um að leiðbeiningar séu á tungumáli sem er auðskiljanlegt. Það má vega það og meta hvort nauðsynlegt er að hafa leiðbeiningar á íslensku. Slíkt gæti tafið innflutningsferli og aukið kostnað, en á hinn bóginn getur verið að hluti neytenda hafi þörf fyrir íslenskar leiðbeiningar fyrir ákveðnar tegundir búnaðar. Einn möguleiki er að fara svipaða leið og í lögum um byggingavörur þar sem meginreglan er íslenskar leiðbeiningar, en ráðherra er veitt heimild til að ákveða í reglugerð að notast megi við leiðbeiningar á ensku eða norðurlandamáli öðru en finnsku. Slík heimild gæti m.a. átt við um leiðbeiningar sem einkum eru ætlaðar fagmönnum.

4. Reglusetningarheimild PFS um lágmarksgæði

Umsagnaraðilar telja það vera ranga innleiðingu að fela PFS reglusetningarvald á þessu sviði. Í raun eigi að vera kveðið á um að PFS geti í einstökum tilvikum kveðið á um lágmarksgæði.

Ákvæði TSM reglugerðarinnar segir að eftirlitsstjórnvald skuli hafa heimild til að setja kröfur varðandi tæknilega eiginleika, lágmarkspjónustugæði og aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir á einn eða fleiri veitendur rafrænna fjarskipta til almennings, þ.m.t. veitendur netaðgangspjónustu. Telja verður að það komi tveir kostir til greina í þessu sambandi, þ.e. annars vegar að kröfur verði settar fram í reglum eða hins vegar að þær verði skilgreindar í einstökum ákvörðunum.

Það hefur ákveðna kosti í för með sér að ákveða lágmarksgæði, sem eru viðeigandi fyrir hverja þjónustutegund, í almennum reglum. Þá liggja lágmarks gæðakröfur fyrir og eru öllum ljósar. Að öðrum kosti getur reynst mun tímafrekara og kostnaðarsamara að fylgjast með því og tryggja að notendur fjarskiptapjónustu njóti viðunandi gæða og getur kallað á fjölda stjórnvaldsákvarðana og misræmi í kröfum. Almennar reglur um lágmarksgæði gætu stuðlað að því að lágmarksgæði yrðu þau sömu um land allt. Reiknað er með að samkvæmt venju muni PFS kalla eftir opnu samráði um efni reglna um lágmarksgæði, en einnig mætti kveða á um slíkt samráð sérstaklega í lögum. Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að sú leið að setja almennar reglur stuðli að aukinni neytendavernd og jafnræði.

5. Ekki heimilaður aðgangur að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði.

Umsagnaraðilar telja að umfjöllun í greinargerð, um að ekki sé verið að heimila notkun eða aðgang að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði, eigi að fara inn í lagatextann.

Telja má að stýring í tilfellum sem þessum rúmist innan orðalags 3. gr. frumvarpsins þar sem talað er um heimild til að viðhafa stýringu á umferð, sem er nauðsynleg og hófleg. Þó mætti taka til nánari skoðunar hvort ástæða er til að kveða sérstaklega á um þetta atriði í lagatextanum. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

6. Skilgreining á netaðgangspjónustu

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að hugtakið netaðgangspjónusta er ekki skilgreint í frumvarpstextanum.

Hugmyndin var sú að þessi skilgreining færi með öðrum ítarákvæðum TSM reglugerðarinnar í innlenda reglugerð. Það er hins vegar ekkert að því að bæta þessu inn í frumvarpið. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

7. Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að reglur um markaðsyfirlit eru ekki teknar í heild inn í frumvarpið og telur ákvæði í 7. gr. frumvarpsins ruglingslegt.

Hér var viðhöfð sú aðferð að setja aðeins meginreglur og reglugerðarheimild inn í frumvarpið, en nánari útfærsla eftirlits yrði skilgreind í reglugerð. Ætlunin er að sjálfsögðu sú að fullt samræmi verði milli innleiðingar og tilskipunar þegar búið er að gefa út reglugerð um efnið. Þessi aðferð er í samræmi við það sjónarmið að lagatexti eigi að hafa að geyma meginreglur en nánari útfærsla skuli skilgreind í reglugerð.

8. Stjórnvaldssektir

Umsagnaraðilar eru þeirrar skoðunar að núgildandi heimildir til dagsekta og heimildir til að dæma til sekta vegna brota á fjarskiptalögum dugi til að framfylgja umræddum ákvæðum og uppfylli þar með skyldur skv. RED tilskipun og TSM reglugerð.

Það er rétt að umræddar EES gerðir kveða ekki á um það sérstaklega að setja skuli heimildir til stjórnvaldssekta. Gerðirnar gera hins vegar kröfur um að sektirnar verði skilvirkar. Það er ekki hægt að segja að sektarheimildir gildandi fjarskiptalaga séu skilvirkar. Það þarf að fara í gegnum ákærufarli og dómsmál til þess að beita þeim. Í fljótu bragði virðist viðurlögum aðeins hafa verið beitt í einu sakamáli vegna brota á fjarskiptalögum og er því ekki um virkt úrræði að ræða í raun.

Dagsektarheimildir eru annars eðlis enda eru þær ætlaðar til þess að binda endi á ólögmætt ástand, en þær eru ekki „penalties“ eins og kveðið er á um í ofangreindum EES gerðum.

Reykjavík, 9. apríl 2018

Mál: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál.

Samtök atvinnulífsins hafa fengið til umsagnar frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Samtökin fagna því að innleiða eigi reglur um nethlutleysi og bæta eigi reglur er varða grunnkröfur um þráðlausan búnað. Samtökin benda þó að við setningu slíkra reglna verði að vanda vel til verka og gæta meðalhófs. Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir frumvarpsdrögin.

i. Innleiðing EES - gerða

Frumvarpið felur í sér innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2015/2120, um ráðstafanir varðandi opinn netaðgang, svokallaðri TSM-reglugerð og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/53/ESB, um samræmingu laga aðildarríkjanna um að bjóða þráðlausan fjarskiptabúnað, svokallaðri RED-tilskipun. Samtökin vilja benda á að við innleiðingu EES-gerða verður að gæta þess að ekki séu settar strangari reglur en felst í efni gerðanna enda skapar það erfiðara rekstrarumhverfi fyrir íslensk fyrirtæki og dregur úr einsleitni.

Með b-lið 3. gr. frumvarpsins er innleidd meginreglan um nethlutleysi í 41. gr. fjarskiptalaga, sem fram kemur í 3. gr. TSM reglugerðarinnar og kveður á um bann við að viðhafa umferðarstýringu. Ákvæði TSM reglugerðarinnar er hins vegar mun ítarlegra en ákvæði frumvarpsins. Auk þess er í ákvæði TSM reglugerðarinnar settar fram ítarlegar reglur um undanþágu frá meginreglunni. Telja samtökin mikilvægt að undanþágur þessar verði skýrari í íslensku lögunum og ákvæði reglugerðarinnar innleidd að fullu. Þá er afar matskennt ákvæði í frumvarpinu, sem kveður á um að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að beita umferðarstýringu á netumferð sé það nauðsynlegt, gagnsætt, hóflegt og án mismununar. Samtökin benda á mikilvægi þess að fyrirtækin geti auðveldlega gert sér grein fyrir hvenær umferðarstýring er lögmæt og hvenær ekki.

ii. Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði

Í 7. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á 66. gr. fjarskiptalaga um markaðseftirlit af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) með þráðlausum fjarskiptabúnaði og rekstraraðilum hans.

Samtökin telja að 2. mgr. ákvæðisins eins og það er nú orðað í frumvarpinu sé ruglingslegt. Í 1. málsl. 2. mgr. er tekið fram að stofnunin geti krafist þess að sala eða notkun þráðlaus fjarskiptabúnaður sem uppfyllir ekki grunnkröfur 61. gr. laganna og reglugerðar sem ráðherra setur og er settur á markað, fluttur inn eða honum dreift, verði þegar í stað stöðvaður, búnaðurinn kyrrsettur eða haldlagður og að rekstraraðilar gripi til aðgerða til úrbóta. Það er óljóst hvort gripa eigi til allra þessara aðgerða í einu eða hvort fylgja eigi ákveðnu verklagi. Telja samtökin eðlilegt að fram komi skýrt í ákvæðinu að aðilum verði að minnsta kosti fyrst gefið tilefni til úrbóta áður en gripið verði til frekari aðgerða.

Þá er tekið fram í 2. málsl. að PFS geti að *undangengnu mati*, takmarkað að þráðlaus fjarskiptabúnaður sé settur á markað, fluttur inn eða honum dreift af ástæðum sem tengjast *almannaöryggi, almannahéilbrigði eða almannahagsmunum*. Í 3. málsl er svo tekið fram að PFS geti jafnframt krafist aðgerða af hálfu rekstraraðila til úrbóta í *slíkum tilvikum*. Í fyrsta lagi gera samtökin athugasemd við að

einungis eigi að fara fram mat á þeim tilvikum sem falla undir 2. málsl. ákvæðisins en ekki á þeim sem falla undir 1. málsl. ákvæðisins. Í öðru lagi vilja samtökin benda á að munurinn á milli 1. og 2. málsl er óskýr. Í greinargerð kemur fram að ákvæðið feli í sér innleiðingu á 40. og 42. gr. RED tilskipunarinnar. Ef ákvæði RED-tilskipunar eru skoðuð er ljóst að vísað er einungis til málsmeðferð mála sem varða almannaöryggi, almannaheilbrigði eða almannahagsmuni og nær því ekki til þeirra atvika sem falla undir 1. málsl. Í greinargerð sé þó ávallt vísað til ákvæðisins í heild sinni og því erfitt að átta sig á hvort fylgja eigi sömu reglum í báðum tilvikum.

Þá vilja samtökin benda á að ákvæði RED-tilskipunarinnar um markaðseftirlit er mun skýrara en ákvæðið í frumvarpsdrögum. Þar er eftirlitið þrepaskipt. Samkvæmt því verður fyrst að meta viðkomandi þráðlausan fjarskiptabúnað þar sem rekstaraðilum ber að hafa samvinnu við markaðseftirlitsyfirlönd. Ef yfirlönd komast að því að á meðan matið fer fram að ekki séu uppfylltar kröfur laganna geta þau án tafar krafist þess að rekstaraðili gripi til úrbóta, geta tekið þráðlausa búnaðinn af markaði eða innkallað hann **innan hæfilegs frests**, sem yfirlönd eiga að mæla fyrir um miðað við eðli áhættunnar. Samtökin benda á að hvergi er í ákvæði frumvarpsins nefnt að rekstaraðilum sé veittur hæfilegur frestur til úrbóta. Þetta þurfi að koma skýrt fram í ákvæðinu og vera raunhæfur möguleiki fyrir eftirlitsaðila áður en gripið er til viðtækari aðgerða.

Samtökin telja nauðsynlegt að skýrar verði kveðið á um hvernig markaðseftirliti PFS skuli háttað og hver munurinn á milli 1 og 2. málsl 2. mgr. eigi að vera. Ákvæðið verður að innihalda reglu um að fyrirtækin fái hæfilegan frest til að bregðast við ábendingum og kveða verður á um að mat verði ávallt að fara fram á aðstæðum áður en gripið er til aðgerða. Þá verði að gæta að samræmi milli íslensku laganna og ákvæða RED-tilskipunarinnar. Kostur væri að fylgja ákvæðum tilskipunarinnar um þrepaskipt eftirlit, einnig í þeim tilvikum sem falla undir 1. málsl 2. mgr. Að lokum benda samtökin á að við setningu reglna um opinbert eftirlit verði ávallt að gæta að skýrleika og meðalhófi.

iii. Stjórnvaldssektir

Samtökin gera athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins sem fjallar um heimildir PFS til að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki. Ákvæðið er nýmæli og því þarf að rökstyðja vel hvers vegna ákvæðið er nauðsynlegt enda eru í núgildandi lögum bæði viðurlagaákvæði, sbr. 74. gr. fjarskiptalaga, sem og ákvæði sem heimilar álagningu dagsekta sbr. 12. gr. laga nr. 69/2003 um PFS. Í greinargerð er í báðum málsgreinum vísað til innleiðingar TSM-reglugerðarinnar og RED-tilskipunar til stuðnings setningu ákvæðisins. Í 6. gr. TSM reglugerðarinnar kemur fram að ríkjum er í sjálfsveld sett hvers konar viðurlög þau innleiða vegna brota á reglum um nethlutleysi að þeim skilyrðum uppfylltum að viðurlögin séu skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og hafi varnaðaráhrif. Þá kemur fram í 46. gr. RED tilskipunarinnar að aðildarríkin skuli mæla fyrir um viðurlög við brotum rekstaradila og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé framfylgt og að það geti falið í sér refsivíðurlög vegna alvarlegra brota. Samtökin eru þeirrar skoðunar að núgildandi dagsektarheimildir PFS uppfylli framangreindar kröfur reglugerðarinnar og að gæta beri meðalhófs við lögfestingu refsikenndra viðurlaga eða þvingunarúrræða. Þá er einnig að finna refsivíðurlög í núgildandi lögum. Ekki er þörf á ákvæði um stjórnvaldssektir til að koma til móts við ákvæði TSM reglugerðarinnar og RED-tilskipunarinnar.

Samtökin gera athugasemd við fjárhæð sektanna sem miðað er við í frumvarpinu enda er engan rökstuðning að finna í greinargerð fyrir hvers vegna er miðað við 10 milljón króna hámark. Auk þess gera samtökin athugasemd við orðalag ákvæðisins og skýrleika þess. Vísa samtökin þar til þess að matskennt er hvað felist í *ólögmætri stýringu fjarskiptaumferðar*. Stjórnvaldssektir eru refsikennd viðurlög og því verði að gera ríkar kröfur til skýrleika slíkra ákvæða og að fyrirtæki séu meðvituð um hvað flokkist sem ólögmæt stýring og hvað sé lögmæt stýring fjarskiptaumferðar.

Að lokum vilja samtökin 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. Samtökin leggja áherslu á að sami einstaklingur komi ekki að framkvæmd eftirlits og rannsókn mála og meti síðar hvort beita eigi stjórnsýsluviðurlögum.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Unnur Elfa Hallsteinsdóttir



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 9. apríl 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) þakka tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við fyrirbyggjandi frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál. SI gerðu umsögn um frumvarpsdrög ráðuneytisins í byrjun árs 2017. Það frumvarp laut þó einungis að innleiðingu ákvæða reglugerðar ESB nr. 2015/2120, svokallaðri TSM-reglugerð. SI hafa ekki gert athugasemdir við þann hluta frumvarpsins sem lýtur að innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/53/ESB, um samræmingu laga aðildarríkjanna um að bjóða þráðlausan fjarskiptabúnað, svokallaðri RED tilskipun. Vilja SI því nýta tækifærið og koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri varðandi innleiðingu á þeirri tilskipun, auk þess að árétta þau sjónarmið sem fram komu í fyrri umsögn um TSM reglugerðina.

i. Innleiddar strangari kröfur en EES gerðir gera ráð fyrir

Alþingi hefur mikilvægu hlutverki að gegna fyrir samkeppnishæfni Íslands. Reglurnar sem settar eru hérlandis af löggjafarvaldinu mega ekki vera óþarflega íþyngjandi og óskilvirkar enda skapar það óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum. Við innleiðingu EES gerða á árunum 2013-2016 setti Alþingi í þriðjungi tilvika strangari reglur en þörf var á. Fyrirbyggjandi frumvarp er enn eitt frumvarpið sem felur í sér slíka gullhúðun þar sem lagt er til að íslensk fyrirtæki sæti strangari reglum en samkeppnisaðilar á innri markaðnum.

Samtenging neta

SI fá ekki séð að 2. gr. frumvarpsins um samtengingu neta megi rekja til TSM reglugerðarinnar. Ákvæðið virðist hins vegar eiga rætur að rekja til leiðbeininga BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*) sem hafa verið harðlega gagnrýndar af hálfu ETNO og GSMA, m.a. vegna þess að þær ganga lengra en reglugerðin t.d. þegar kemur að því að greina og jafnvel banna tiltekna viðskiptahætti fjarskiptafyrirtækja. Á þetta var bent í umsagnarferli frumvarpsins hjá ráðuneytinu. Þrátt fyrir það er enginn rökstuðningur fyrir nauðsyn þess að setja hér strangari reglur en reglugerðin gerir ráð fyrir.

Samtengisamningar eru gerðir á milli tveggja fjarskiptafyrirtækja sem hafa þekkingu og reynslu af rekstri fjarskiptakerfa. Í samningagerð þessara fyrirtækja þarf að gæta þess að ákvæði laga um umferðarstýringu sé gætt og hljóta þessi fyrirtæki að vera meðvituð um nauðsyn þess að hafa sérstaka samningsskilmála um umferðarstýringu, í þeim tilvikum þegar það á við. Er hér ekki rökstutt nauðsyn þess að takmarka samningsfrelsi fyrirtækja að þessu leyti.

Ennfremur liggur ekki fyrir nauðsyn samtímaeftirlits með þessum samningum og ljóst að reglugerð Evrópusambandsins gerir ekki ráð fyrir slíku íþyngjandi ákvæði. Leggja SI því til að umrætt ákvæði verði felld út.



Meginreglan um nethlutleysi

Með b-lið 3. gr. frumvarpsins er þá ætlunin að innleiða meginregluna um nethlutleysi í 41. gr. fjarskiptalaga, eins og hún kemur fram í 3. gr. TSM reglugerðarinnar. Téð ákvæði reglugerðarinnar er hins vegar mun ítarlegra en frumvarpið gerir ráð fyrir. Í frumvarpinu er veigamiklum atriðum sleppt sem getur valdið verulegum vandkvæðum í framkvæmd.

Samkvæmt TSM reglugerðinni er ætlunin m.a. að kveða bæði á um bann við því að viðhafa umferðarstýringu sem og undantekningar frá þeirri reglu. Ekki síst þess vegna telja samtökin mikilvægt að ákvæði 3. gr. reglugerðarinnar verði innleitt að fullu með öllum þeim undantekningum sem við á, ella sé hætt við því að b-liður 3. gr. frumvarpsins skapi óvissu um í hvaða tilvikum fjarskiptafyrirtækjum er heimilt að beita umferðarstýringum. Vissulega kveður 3. mgr. b-liðar 3. gr. frumvarpsins á um að fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að beita umferðarstýringum á netumferð séu þær nauðsynlegar, gagnsæjar, hóflegar og án mismununar en telja verður að framangreind skilyrði séu afar matskennd.

Samtökin ítreka mikilvægi þess að fjarskiptafyrirtæki geti gert sér grein fyrir því hvenær umferðarstýringar eru lögmætar og telja rétt að mælt verði fyrir með lögum um þær undantekningar frá bannreglunni, sem skýrlega er kveðið á um í reglugerðinni. Hið sama á við um aðra þætti sem ráðherra er falið að útfæra í reglugerð, svo sem skilyrði fyrir framboði á sérþjónustum og vernd persónuupplýsinga við beitingu umferðarstýringa.

Íslenskar leiðbeiningar

Í 6. gr. frumvarpsins, sem er innleiðing á 10. gr. RED tilskipunarinnar, er fjallað um skyldur rekstraraðila varðandi þráðlausan fjarskiptabúnað. Í 1. mgr. ákvæðisins er gerð sú krafa að framleiðandi þráðlauss fjarskiptabúnaðar sem settur er á markað hér á landi tryggi að honum fylgi upplýsingar fyrir notendur á *íslensku* um tilætlaða notkun, helstu eiginleika og öryggismál. Í 8. mgr. 10. gr. tilskipunarinnar er hinsvegar gerð sú krafa að umræddum búnaði fylgi leiðbeiningar og upplýsingar um öryggismál á *tungumáli sem er auðskiljanlegt fyrir neytendur og aðra notendur*. Hér ganga stjórnvöld lengra en tilskipunin gerir ráð fyrir. Ætla má að til að mynda enska eða norðurlandamál, önnur en finnska, séu auðskiljanleg þorra neytenda hérlandis. Umrædd krafa frumvarpsins mun óhjákvæmilega leiða til aukins kostnaðar fyrir fyrirtæki og því leggja SI til að ákvæðið sé rýmkað og heimilt sé jafnframt að hafa leiðbeiningar á ensku eða norðurlandamáli, öðru en finnsku.

ii. Röng innleiðing á ákvæðum TSM reglugerðar – Reglusetningarheimild PFS

Í a-lið 3. gr. frumvarpsins eru lagðar fram breytingar á reglusetningaheimild Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir „PFS“). Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að á grundvelli a-liðar ákvæðisins verði PFS heimilað að skilgreina lágmarkskröfur um gæði IP-fjarskiptapjónustunnar. Þar undir falli atriði á borð við gagnaflutningshraða, álagsviðmið, biðtíma og flókt (e. latency og jitter) sem og tæknilegir sniðfletir og tæknikröfur sem geta haft áhrif á gæði IP fjarskiptaumferðar. Í athugasemdunum kemur einnig fram að verið sé að innleiða 5. gr. TSM reglugerðarinnar.

Að mati samtakanna ber ekki að skilja 5. gr. TSM reglugerðarinnar á þá leið að eftirlitsstofnunum skuli veitt almenn heimild til þess að setja reglur um lágmarksgæði þjónustu eða tæknileg skilyrði hennar líkt og ráða má af ofangreindu ákvæði frumvarpsins.

Ákvæði 5. gr. TSM reglugerðarinnar í íslenskri þýðingu er svohljóðandi:

„Landsbundin stjórnvöld skulu **fylgjast náið með** og tryggja að farið sé að ákvæðum 3. og 4. gr. og skulu stuðla að áframhaldandi aðgengi að Netaðgangspjónustu án mismununar á gæðastigi sem endurspeglar framfarir í tækni. Í þeim tilgangi geta landsbundin stjórnvöld **sett kröfur** varðandi tæknilega eiginleika, lágmarkspjónustugæði og aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir **á einn eða fleiri veitendur rafrænna fjarskipta til almennings**, þ.m.t. veitendur Netaðgangspjónustu.“ (áherslubreyting SI).

Ákvæðið mælir fyrir um að stjórnvaldi sé heimilt að setja einu eða fleiri fyrirtækjum skilyrði um lágmarksgæði eða aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir *í því skyni* að tryggja eftirfylgni með ákvæðum 3. og 4. gr. TSM reglugerðarinnar. Viðkomandi stjórnvaldi sé því óheimilt að hlutast til um tæknileg skilyrði eða lágmarksgæði nema slíkt sé nauðsynlegt til að ná því markmiði.

Samtökin telja 5. gr. TSM reglugerðarinnar þannig ekki veita stjórnvöldum almenna heimild til þess setja reglur um tæknileg skilyrði þjónustu og lágmarksgæði hennar heldur sé fremur um að ræða heimild til töku stjórnvaldsákvörðunar að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Telja verður að slík framkvæmd myndi alla jafna fullnægja skilyrðum 5. gr. reglugerðarinnar en þá yrðu téð skilyrði aðeins sett á fyrirtæki að undangenginni rannsókn á grundvelli stjórnsýslulaga þar sem gætt væri að rannsóknar-, meðalhöfs- og andmælaeqlum, sem og öðrum reglum stjórnsýsluréttarins, áður en íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun um íhlutun er tekin.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst, að mati samtakanna, að skilgreina þurfi með nákvæmari hætti þær heimildir sem felast í 5. gr. TSM reglugerðarinnar og að PFS verði ekki veitt almenn heimild til reglusetninga varðandi þau atriði sem a-liður 2. gr. frumvarpsins kveður á um. Til að mynda væri hægt að innleiða 5. gr. TSM reglugerðarinnar orðrétt í íslensk lög. Ákvæðið felur að vissu leyti í sér heimildir stjórnvalda til að takmarka atvinnufrelsi fyrirtækja og er varhugavert, að mati samtakanna, að ráðherra sé veitt opin heimild til að útfæra slíkar takmarkanir með reglugerð. Slíkt skuli gert með skýrri lagasetningu.

Jafnframt gæta samtökin varhugar við því stjórnvöld seti viðmið um lágmarksgæði enda ljóst að heilbrigð samkeppni á fjarskiptamarkaði leiðir til aukinna gæða á þjónustu. Of mikil reglustýring að þessu leyti er óheppileg og getur falið í sér aðgangshindrun á markað. Hér ber að hafa í huga að tilskipunin geri ekki ráð fyrir skyldu aðildarríkja til að skilgreina lágmarksgæði þjónustu heldur er hér einungis um að ræða heimildarákvæði við töku einstakra stjórnvaldsákvæðana.

iii. Ósamræmi milli EES gerða og ákvæða frumvarpsins

Þá má í frumvarpinu finna á ýmsum stöðum ósamræmi á milli annars vegar reglna sem fram koma í TSM reglugerðinni og RED tilskipuninni og hins vegar í frumvarpinu. Mikilvægt er að tryggja fullt samræmi á milli lagatextans og ákvæða EES gerðanna. Að mati samtakanna dugar ekki að vísa í ítarlega greinargerð með frumvarpinu þar sem efnisreglurnar eru tilgreindar heldur þurfa þær að koma fram í sjálfum lögnum. Í því skyni ber að nefna 1. mgr. b- liðar 3. gr. frumvarpsins sem fjallar um efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að tilgangurinn með ákvæðinu sé ekki að heimila notkun eða aðgang að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði. Samtökin telja mikilvægt að framangreint komi skýrt fram í sjálfum lögnum til að taka af allan vafa um vilja löggjafans í þessum efnum.

Ennfremur er í 2. mgr. b-liðar 3. gr. frumvarpsins fjallað um aðgang að internetþjónustu en ekki er að finna skilgreiningu á hugtakinu í frumvarpinu. Í TSM reglugerðinni er hugtakið netaðgangspjónusta hinsvegar skilgreint í 2. gr. sem *rafræn fjarskiptapjónusta sem er aðgengileg öllum og veitir aðgang að netinu og þar með tengingu við því sem næst alla endapunkta netsins, án tillits til þeirra nettækni og endabúnaðar sem notaður er*. Að mati SI er mikilvægt að sambærileg skilgreining verði sett í lög, ekki síst í ljósi þess að það getur samkvæmt frumvarpinu varðað stjórnvaldssektum að brjóta gegn meginreglunni um nethlutleysi og því afar mikilvægt að fyrirtæki geti gert sér grein fyrir því með óbyggjandi hætti hvað felst í hugtakinu.

iv. Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 66. gr. fjarskiptalaga um markaðseftirliti af hálfu PFS með þráðlausum fjarskiptabúnaði og rekstaraðilum hans. Fram kemur í greinargerð að þar séu höfð til hliðsjónar 40. og 42. gr. RED tilskipunarinnar. Telja samtökin að 2. mgr. ákvæðisins eins og það er nú orðað í frumvarpinu sé ruglingslegt og með öllu óljóst hvernig því yrði beitt í framkvæmd. Ákvæði tilskipunarinnar eru mun skýrari í framsetningu og leggja samtökin til að fylgt verði ákvæðum hennar, sem felur í sér eins konar þrepaskiptingu við framkvæmd markaðseftirlits.

v. Stjórnvaldssektir

Brot á ákvæðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 varðar skv. 74. gr. laganna sektum eða fangelsi. Ef fjarskiptafyrirtæki fer ekki að ákvæðum fjarskiptalaga hefur PFS jafnframt heimild til að fella niður skráningu fyrirtækisins, afturkalla réttindi eða bæta við skilyrðum. Ennfremur hefur PFS heimild til að leggja á fyrirtæki dagsektir, sbr. 12. gr. laga nr. 69/2003 um Póst og fjarskiptastofnun. Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til það nýmæli að PFS fái heimild til að leggja á stjórnvaldssekt allt að kr. 10.000.000. Enginn rökstuðningur liggur til grundvallar ákvæðinu annar en sá að vísa til TSM reglugerðarinnar og RED tilskipunar til stuðnings setningu ákvæðisins. Hvorug framangreindra EES gerða gera þó kröfu til þess að settar séu í lög aðildarríkja stjórnvaldssektarheimildir. SI eru þeirrar skoðunar að núgildandi dagsektarheimildir PFS og viðurlagaákvæði fjarskiptalaga uppfylli kröfur TSM reglugerðarinnar og RED tilskipunarinnar til viðurlagaheimilda.

Ennfremur ber að horfa til matskennds orðalags ákvæðisins um að PFS sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki sem „beitir ólögmætri stýringu fjarskiptaumferðar eða takmarkar með ólögmætum hætti aðgang notanda til þess að sækja sér, nota og miðla efni eða þjónustu á Internetinu.“



Óljóst er hvað í því felst og og hætt er við því að fjarskiptafyrirtæki grípi til ákveðinna aðgerða í góðri trú en eiga samt hættu á því að að fá álagða stjórnvaldssekt. Stjórnvaldssektir eru refsikennd viðurlög og til lagaákvæða sem heimila álagningu þeirra þarf að gera ríkar kröfur til skýrleika, sbr. almennar reglur um skýrleika refsheimilda. Umrætt ákvæði uppfyllir ekki þau skilyrði og er ótækt að beita fyrirtæki stjórnvaldssektum þar sem horft er með afturvirkum hætti á aðgerðir sem viðkomandi fyrirtæki kann að hafa gripið til í góðri trú um að væru lögmæt stýring fjarskiptaumferðar.

vi. Gildistaka

Umrætt frumvarp hefur óhjákvæmilega áhrif á skilmála fjarskiptafyrirtækja og þurfa fyrirtækin að fá svigrúm til að gera nauðsynlegar ráðstafanir. Í ljósi þess að samkvæmt núgildandi fjarskiptalögum ber fjarskiptafyrirtækjum að tilkynna um breytta skilmála með eins mánaðar fyrirvara, sem síðan veitir viðskiptavinum þeirra heimild til að segja upp samningum vegna breyttra skilmála, er eðlilegt að fyrirtækjunum sé veittur hæfilegur frestur. Samtökin telja því mikilvægt að lögin taki ekki gildi strax heldur fái fyrirtæki hæfilegan frest til að breyta skilmálum sínum til samræmis við endanlega útgáfu laganna. Taki lögin gildi við birtingu er hætta á því að öll fjarskiptafyrirtæki séu formlega brotleg gagnvart lögnum á þeim tímapunkti.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, reading 'Björg Á. Þórðardóttir', is written over a horizontal line.

Björg Ásta Þórðardóttir,
lögfræðingur SI