



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
b.t. skrifstofu rafrænna samskipta
smn@smn.is

Sent inn á Samráðsgátt

Reykjavík, 10. janúar 2020

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti, mál nr. 304/2019

Samtök atvinnulífsins (SA) og Samtök iðnaðarins (SI) (hér eftir „samtökin“) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti, mál nr. 304/2019 sem birt var á Samráðsgátt þann 9. desember 2019. Markmið frumvarpsins er að innleiða nýjan fjarskiptapakka ESB, sem samanstendur af tilskipun ESB nr. 2018/1972 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (EECC-tilskipunin) og reglugerð ESB nr. 2018/1971 um evrópskan hóp eftirlitsaðila á sviði fjarskipta og skrifstofu honum til stuðnings (BEREC-reglugerðin).

Athugasemdir samtakanna við frumvarpsdrögin eru útlistuð hér að neðan en samtökin áskilja sér þó jafnframt, í ljósi skamms umsagnarfrests, heimild til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

I. Forsendur frumvarpsins og áhrif óljós

Framangreindar evrópugerðir, sem liggja til grundvallar þessum frumvarpsdrögum, hafa ekki verið innleiddar í EES-samninginn og eru því ekki orðnar bindandi að þjóðarétti. Í ljósi þess er óljóst á þessum tímapunkti hver endanleg skuldbinding verður og hvernig gerðirnar verða innleiddar inn í EES-samninginn.

Við innleiðingu evrópugerða, eins og til stendur með fyrirliggjandi frumvarpi, er mikilvægt að standa vörð um samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og gæta meðalhófs þannig að ekki sé gengið lengra en þörf er á. Með fyrirliggjandi frumvarpi er lögð til töluverð breyting á starfsumhverfi fjarskiptafyrirtækja og í sumum tilvikum gengið lengra en evrópugerðir gera kröfu um. Þá gera samtökin alvarlegar athugasemdir við þá staðreynd að ekkert raunverulegt mat hefur verið lagt á áhrif frumvarpsins á atvinnulífið og neytendur. Samtökin beina því til stjórnvalda að leggja fram slíkt mat áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi enda til þess fallið að auka gæði lagasetningar og upplýsa þingmenn, fyrirtæki og neytendur um áhrif frumvarpsins á samfélagið.

II. Markmið laganna – 2. gr.

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsdraganna kemur fram að markmið laganna eigi að vera skilgreint í samræmi við 3. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972. Af lestri 3. gr. EECC tilskipunarinnar er hinsvegar óljóst að hvaða leyti markmiðsákvæði frumvarpsins tekur mið af ákvæði tilskipunarinnar, sem er nokkuð ítarlegt. Í 2. mgr. ákvæðisins er tilgreint að löggjafarvaldinu og stjórnvöldum beri stefna að markmiðum sem talin eru upp í fjórum staflaðum en virðist markmiðsákvæði frumvarpsins einungis að hluta vísa til þeirra liða.

Sé ætlunin að markmið nýrra fjarskiptalaga verði skilgreint til samræmis við 3. gr. EECC tilskipunarinnar er það mat samtakanna að gera þurfi frekari breytingar á 2. gr. frumvarpsins og auka þannig samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

III. Fjarskiptaáætlun og fjarskiptaráð – 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsdraganna kemur fram að ráðherra skuli á minnsta kosti þriggja ára fresti leggja fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um fjarskiptaáætlun þar sem mörkuð skal stefna fyrir næstu fimmtán árin. Þar skal gera grein fyrir ástandi og horfum hvað varðar fjarskipti í landinu og meta og taka tillit til þarfa samfélagsins fyrir bætt fjarskipti. Fjarskiptaráð, sem skipað er af ráðherra, gerir tillögu að fjarskiptaáætlun og fimm ára aðgerðaáætlun, stefnu og forgangsröðun, að fengnum áherslum ráðherra.

Í ljósi þess hversu nátengdar áherslur fjarskiptaáætlunar eru hagsmunum atvinnulífsins, sbr. upptalningu í 2. mgr. 4. gr. ákvæðisins, er eðlilegt að fulltrúi atvinnulífsins eigi sæti í fjarskiptaráði. Er það að mati samtakanna til þess fallið að auka sérþekkingu á fjarskiptum, þar á meðal fjármögnun og fjarskiptatækni, innan ráðsins. Benda samtökin á að fjarskiptaráði ber að leggja fram tillögu til ráðherra um fjarskiptaáætlun þar sem m.a. er lögð áhersla á samstarf markaðarins, neytenda, opinberra stofnana og ráðuneyta um stefnumótun á sviði fjarskipta, styrkingu samkeppni á fjarskiptamarkaði og hagkvæmari notkun fjármagns og hámarka jákvæð áhrif fjarskiptatækni á hagvöxt. Eru umrædd atriði nátengd hagsmunum atvinnulífsins og því til góðs fyrir starfsemi ráðsins að þar sitji auk, fulltrúa ráðuneyta og opinberra aðila, fulltrúi atvinnulífsins.

IV. Samræma og einfalda stofnanaumhverfi

Umfang eftirlitsstofnana hefur vaxið gríðarlega á síðustu árum en útgjöld þeirra hafa aukist um 7 ma.kr. frá árinu 2010. Í ár er gert ráð fyrir að hátt í 20 ma.kr. fari í eftirlitsstofnanir. Samtökin leggja áherslu á að hagræða í opinberum rekstri og leita leiða til að draga úr útgjöldum til eftirlitsstofnana. Ljóst er að töluverð skörun er á verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar og annarra stofnana, m.a. á sviði samkeppnismála, persónuverndar og neytendamála, og því tækifæri til samræmingar og einföldunar.

Mikil vinna hefur til að mynda verið lögð í að meta möguleika á sameiningu Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt fýsileikagreiningu Capacent á sameiningu umræddra stofnana frá árinu 2015 er töluverður ávinningur, þar á meðal fjárhagslegur og faglegur, fólgin í sameiningu þeirra. Í ljósi þess leggja samtökin til að umræddar stofnanir verði sameinaðar. Ennfremur leggja samtökin til að metið verði hvort verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar, á sviði persónuverndar og neytendamála, verði færð til annarra stofnana.

V. Óhóflega íþyngjandi stjórnvaldssektarákvæði

Þegar til stendur að lögfesta stjórnsluviðurlög við brotum þarf að líta til ákveðinna grunnsjónarmiða sem byggjast á grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar um meðalhóf. Varast skal að fara í öfgar með lögfestingu slíkra stjórnsluviðurlaga. Með vísan til meðalhófsreglunnar þarf að leggja mat á það hvort önnur og vægari úrræði stjórnvalda komi ekki að nægu haldi og hvort viðurlögin séu skilvirk, markviss og hófleg miðað við eðli brots.

Samtökin gera alvarlegar athugasemdir við það að ekkert slíkt mat virðist liggja til grundvallar 100. gr. frumvarpsdraganna þar sem lagt er til að veita Póst- og fjarskiptastofnun heimild til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á ákvæðum laganna, allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtæki sem eiga aðild að broti.



Því til viðbótar eru m.a. dagsektarheimildir og refsíákvæði vegna brota sem sem framin eru af ásetningi.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur hingað til ekki haft heimildir til þess að leggja sektir á fjarskiptafyrirtæki, sbr. þó 74. gr. a nógildandi laga um fjarskipti. Gerðu samtökin alvarlegar athugasemdir við stjórnvaldssektarákvæðið í umsögnum þeirra um frumvarpið sem síðar varð að lögum nr. 41/2018. Þar á meðal lá ekki fyrir að þörf væri fyrir slíkt ákvæði og athugasemdir gerðar við fjárhæð sekta og skýrleika ákvæðisins. Sömu sjónarmið eiga við hér en þó ber þess að geta að í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er lagður til umtalsvert hærri sektarramma en finna má í áður nefndu ákvæði. Sektarfjárhæðir frumvarpsdraganna eru með því hæsta sem þekkist í Evrópu. Engin rök standa til þess, þegar litið er til samanburðarlanda okkar, að sektarfjárhæð sé svo há sem lagt er til í frumvarpsdrögum þessum. Dugar að mati samtakanna ekki að vísa, án frekari rökstuðnings, til annarra lagabálka eins og gert er í greinargerð með frumvarpsdrögum þessum.

Samtökin áréttu að virk samkeppni er á fjarskiptamarkaði. Farsímakerfi hafa verið byggð upp sem ná til flestra landsmanna og eru með þeim hröðustu sem þekkjast í heiminum. Fjöldi háhraðatenginga (umfram 100 Mb/s) var 67.546 árið 2017, 76.454 fyrri hluta árs 2018 og 88.771 fyrri hluta árs 2019. Vöxturinn er því mikill og jákvæður. Ef setja á refsí- og sektarákvæði í löggjöfina er mikilvægt að gætt sé áhrifa slíkra ákvæða, þau metin og að ákvæðin séu ekki svo íþyngjandi að þau verði neytendum til tjóns.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink that reads 'Heiðrún B. Gísladóttir'.

Heiðrún Björk Gísladóttir,
f.h. SA

A handwritten signature in black ink that reads 'Björg Á. Þórðardóttir'.

Björg Ásta Þórðardóttir,
f.h. SI