



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Skýrsla um samráð

Efni samráðs

Drög að frumvarpi til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta.

Samráð hófst

21.01.2019.

Samráð lauk

05.02.2019.

Fjöldi umsagna

6.

Umsagnaraðilar

Gagnaveita Reykjavíkur ehf., Samtök atvinnulífsins, Míla ehf., Ferðamálastofa, Síminn hf. og Stefán B. Jónsson. Aðeins tvær umsagnir bárust í gegnum Samráðsgáttina, aðrar umsagnir bárust beint til ráðuneytisins.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Fram kom athugasemd um orðalag 1. gr. um markmið frumvarpsins. Var bent á að samræma mætti betur orðalag 1. gr., um markmið frumvarpsins, að 1. gr. tilskipunarinnar. Var orðalag ákvæðisins endurskoðað í kjölfarið og orðalagi ákvæðisins breytt.

Einn umsagnaraðili gerði þá athugasemd að það væri margfalt dýrari leið að byggja upp háhraða net í stað þess að setja upp þráðlaus staðarnet í þéttbýli og strjábýli. Í ljósi þess að frumvarpið leggur engar skyldur á rekstraraðila neta til að byggja upp háhraða net frekar en þráðlaus staðarnet, þykja ekki efni til að bregðast frekar við þessari athugasemd.

Deilt var um orðskýringuna „efnislegt grunnvirki“ í 2. gr. frumvarpsins. Fáeinir umsagnaraðilar komu á framfæri gagnrýni sinni á því að orðskýringin skyldi tekin

orðrétt (óbreytt) úr tilskipunarinnar upp í frumvarpið. Skv. orðskýringu tilskipunarinnar á hugtakinu „efnislegt grunnvirki“ fellur svartur ljósleiðari utan hugtaksins og þau réttindi og skyldur sem í frumvarpinu felast fyrir rekstraraðila neta (þ.m.t. fjarskiptafyrirtæki) næðu því ekki til svarts ljósleiðara. Skv. mati þessara umsagnaraðila hefði frumvarpið því mun takmarkaðri áhrif en ella og myndi því ekki ná tilætluðu markmiði sínu til hagkvæmari uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta. Aðgengi að svörtum ljósleiðara skipti verulegu máli fyrir hagkvæma og skilvirka uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta. Kom m.a. fram í umsögn að opinber umgjörð þurfi að lágmarki að tryggja aðgengi að grunninnviðum sem eru í opinberri eigu, eigi uppbygging háhraða fjarskiptaneta að vera hagkvæm. Er þar vísað til þess að fáeinir opinberir aðilar eða félög á þeirra vegum eru stærstu eigendur ljósleiðaraheimtauga (svarts ljósleiðara) á landinu. Slíkt aðgengi myndi tryggja not þeirra við endurnýjun ljósleiðarastofnnetsins og um leið tryggja að fjárfestingar verði þar sem þörf er til staðar en ekki þar sem þegar hefur verið lagður ljósleiðari. Afstaða annarra umsagnaraðila var af öndverðum meiði. Af umsögn þeirra mátti ráða að útvíkkun hugtaksins efnislegt grunnvirki til svarts ljósleiðara kunni að ganga gegn markmiðum tilskipunarinnar, þar sem það kunni að hafa neikvæð áhrif á samkeppni. Þá kynni slík ráðstöfun að hafa óafturkræfar afleiðingar fyrir rekstur þeirra aðila sem þegar hafa lagt út í miklar fjárfestingar við lagningu ljósleiðara.

Þó að haft sé í huga að tilskipunin hefur aðeins að geyma lágmarkssamræmingu á þessu sviði, var ekki talið rétt að útvíkka eða breyta orðalagi orðskýringarinnar frekar. Að höfðu samráði við Póst- og fjarskiptastofnun, var það mat ráðuneytisins að innleiðing tilskipunarinnar í íslenskan rétt ætti ekki að raska samkeppnisumhverfi á fjarskiptamarkaði. Ef fara ætti út í slíka ráðstöfun að binda svartan ljósleiðara aðgangskvöð, hvort sem slík aðgangskvöð væri almenn eða næði aðeins til opinberra aðila á markaði, þyrfti að liggja fyrir vel ígrunduð greining á áhrifum slíkrar ráðstöfunar á samkeppnisaðstæður og þeim fjárhagslegu hagsmunum sem þar vegast á, að teknu tillit til mögulegs samfélagslegs ávinnings sem slíkt kynni að hafa í för með sér.

Fáeinir umsagnaraðilar fjölluðu sérstaklega um orðskýringuna háhraða fjarskiptanet í 2. gr. frumvarpsins og bentu á að viðmiðið sem tilgreint er um hraða (30 Mb/s) væri nokkuð komið til ára sinna, og væri jafnframt undir kröfum markaðsaðila og notenda í íslensku samhengi. Nær væri að miða við 1.000 Mb/s miðað við fastlínu og stefna að slíkri útbreiðslu. Rétt er að árétta að orðskýringin er tekin orðrétt úr 2. gr. tilskipunarinnar. Af þeim sökum er það mat ráðuneytisins að ekki sé ástæða til að breyta orðskýringunni.

Bent var á að í 3. gr. frumvarpsins væri ekki að finna tilgreiningu á því hvaða lágmarksupplýsingar væri að ræða sem skylt væri að veita aðgang að, sbr. 1. mgr. 3. og 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar. Hefur verið bætt úr þeim annmarka, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Ennfremur var gerð athugasemd við misvísandi orðalag í greinargerð við sömu grein varðandi upplýsingaskyldu um umsóknir um framkvæmda- eða byggingarleyfi innan næstu sex mánuða í niðurlagi 1. mgr. 3. gr. Hefur málsliðurinn sem um ræðir í greinargerð verið fjarlægður.

Fáeinir umsagnaraðilar bentu á að út frá lágmarksupplýsingum þeim sem tilgreindar eru í 3. gr. frumvarpsins mætti greina upplýsingar t.a.m. um fyrirætlanir rekstaraðila neta varðandi uppbyggingu og þróun fjarskiptaneta á markaði og jafnvel fyrirætlanir á einstökum markaðssvæðum. Í slíkum upplýsingum gæti m.ö.o. falist aðgengi að viðskiptaáætlunum og viðskiptaupplýsingum sem óeðlilegt væri að samkeppnisaðili eða aðilar tengir þeim hefðu aðgang að. Þá væri smæð íslenska fjarskiptamarkaðarins áhyggjuefni í þessu samhengi. Vert er að benda á ákvæði 4. gr. frumvarpsins varðandi gögn sem heimilt er að undanþiggja frá upplýsingarétti tekur til upplýsinga sem varða rekstrar- og viðskiptaleyndarmál. Gert er ráð fyrir að nánar verði mælt fyrir um þá málsmæðferð í reglugerð. Þá mælir 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins einnig fyrir um að fjarskiptafyrirtæki sem fá aðgang að upplýsingum samkvæmt 3. og 5. gr. skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja virðingu við trúnað og rekstrar- og viðskiptaleyndarmál. Gæti slík ráðstöfun m.a. falið í sér trúnaðarkvöð í skilmálum rekstaraðila nets eða í samningi. Var það mat ráðuneytisins að ákvæði frumvarpsins tækju þegar til þessara atriða.

Gerð var athugasemd við orðasambandið heildstæði neta í 4. gr. frumvarpsins. Um er að ræða þýðingu á orðalaginu „security of the networks and their integrity“ í 3. málslið 1. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Í ljósi samhengis í ákvæðinu hníga rök til þess að orðalagið ætti frekar að lýsa áreiðanleika neta frekar en heildstæði. Var það mat ráðuneytisins að réttara væri að tala um öryggi og áreiðanleika neta en öryggi og heildstæði neta. Var því þýðingu orðsins þar sem það kemur fyrir breytt í ákvæðum frumvarpsins til samræmis.

Fram kom ábending um orðalag 5. gr. frumvarpsins um vettvangsskoðanir varðandi hóflega skilmála án mismununar. Var lagt til að orðalaginu hóflegir skilmálar væri breytt til að endurspeglar betur tilvísun til meðalhófsreglunnar og jafnræðis. Var það mat ráðuneytisins að hér væri um að ræða gagnlega ábendingu sem rétt væri að taka tillit til.

Varðandi orðalagið án tafar í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins, var bent á að rekstaraðilum neta er áskilinn afmarkaður frestur í 3. gr. til að bregðast við beiðnum um lágmarksupplýsingar. Í ljósi þessa var orðalag 2. mgr. 6. gr. endurskoðað og breytt.

Vakin var athygli á nauðsyn þess að hafa náið samráð með markaðsaðilum um útfærslur þeirra ákvæða er heimila undanþágur frá lögnum, skv. 4. og 9. gr. frumvarpsins, sbr. b- og c- liði 11. gr. er hefur að geyma heimild til handa ráðherra að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Skv. tilskipuninni er gert ráð fyrir að

víðtækt samráð verði haft með hagsmunaaðilum áður en ákvörðun er tekin. Þá sé slík ákvörðun einnig tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA. Gert er ráð fyrir að sú málsmeðferð sem tilskipunin tiltekur verði innleidd í reglugerð.

Fram komu ábendingar um 12. gr. frumvarpsins um viðurlög. Var það mat umsagnaraðila að stjórnvaldssektir sem stjórnsýsluviðurlög ættu ekki erindi í frumvarpið. Þá væru fyrirhugaðar upphæðir stjórnvaldssektar of háar og ekki væri mælt fyrir um nægilega skýra lýsingu þeirra brota sem gætu leitt til þess að stjórnvald tæki ákvörðun um að leggja á stjórnvaldssekt. Það var mat ráðuneytisins, í ljósi þess að frumvarpið mælir ekki fyrir um sérstakt eftirlit með framfylgni aðila, að fullnægjandi væri að kveða á um dagsektir. Við endurskoðun 12. gr. frumvarpsins var því heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að leggja á stjórnvaldssekt fjarlægð og þess í stað bætt við heimild til þess að leggja á dagsektir í tengslum við beitingu 5. gr. frumvarpsins er varðar vettvangsskoðun. Eftir þessa breytingu er heimild til að leggja á dagsektir við þrenns konar tilvik, þ.e. ef ekki er orðið við ósk um afhendingu upplýsinga og gagna skv. 3. gr., sbr. 2. mgr. 6. gr., vettgangsskoðun skv. 5. gr. og þeim tilvikum þegar ekki sé farið að ákvörðun sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur tekið.

Bent var á að óheppilegt væri að orðið „tengilisti“ (í sviga), fyrir aftan orðið aðgangspunktur, kæmi fyrir í greinargerð með c-lið 1. tl. 15. gr. frumvarpsins um innanhúsfjarskiptalagnir. Að sögn umsagnaraðila ættu reglur um innanhúsfjarskiptareglur að vera tæknilega hlutlausar og ekki skuli ákveðið hvaða tæknilega lausn skuli notuð við tengingu innanhússfjarskiptalagna við almennt fjarskiptanet. Samkvæmt núgildandi reglum Póst- og fjarskiptastofnunar um innanhússfjarskiptalagnir er tengilisti aðgangspunktur samkvæmt orðanotkun tilskipunarinnar. Ekki er ætlunin með frumvarpinu að raska reglum Póst- og fjarskiptastofnunar þó orðanotkun tilskipunarinnar sé tekin uppí texta frumvarpsins. Orðið tengilisti í sviga fyrir aftan aðgangspunktur í greinargerð er ætlað til skýringar. Því er ekki talin ástæða til að fjarlægja það úr skýringum með c-lið 1. tl. 15. gr í greinargerð.

Vakin var athygli á aðgengi almennings og mögulegri upplýsingamiðlun úr stafrænum gagnagrunni Póst- og fjarskiptastofnunar um almenn fjarskiptanet, sbr. d-liður 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um tvær nýjar málsgreinar í stað núgildandi 1. mgr. 62. gr. a í lögum um fjarskipti nr. 81/2003. M.a. var sérstaklega áréttað að Póst- og fjarskiptastofnun bæri að setja sér reglur um takmarkanir á upplýsingarétti og að ekki ætti að krefja fyrirtæki um gögn fyrr en slíkar reglur lægju fyrir og sýnt væri fram á öryggi gagnanna.

Skv. núgildandi 4. mgr. 62. gr. a í lögum um fjarskipti er heimilt að opna fyrir takmarkaðan aðgang fyrir almenningi að gagnagrunninum. Þó skal opinber aðgangur að upplýsingum í gagnagrunninum vera háður takmörkunum sem Póst- og fjarskiptastofnun ákveður, svo sem vegna upplýsinga er varða mikilvæga viðskipta- og

öryggishagsmuni. Enn fremur segir þar að Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um skráningu og breytingar upplýsinga og um birtingu og aðgang að upplýsingum í grunninum. Mikilsvert er að hafa í huga að þegar þetta ákvæði kom inn í lögin voru aðeins upplýsingar um þráðlausa senda í gagnagrunninum. Í frumvarpinu eru takmarkanir á upplýsingarétti mun ítarlegri og víðtækari er varðar lágmarksupplýsingar um fyrirbyggjandi efnisleg grunnvirki, fyrirhugaðar eða yfirstandandi mannvirkjagerð er tengist efnislegu grunnvirki. Því skýtur skökku við að aðgengi að mun viðkvæmari og yfirgripsmeiri upplýsingum skuli eiga að vera opnari og aðgengilegri. Í ljósi ofangreinds var gerð breyting á 4. mgr. 62. gr. laga um fjarskipti í nýjum málslíð í iii. undir d-lið 1. tl. 15. gr. frumvarpsins.
