

Innviðaráðuneytið
B.t. skrifstofu sveitarfélaga, stafrænna innviða og byggðamála
Sölvhóls götu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. ágúst 2026

Efni: Áform um breytingu á lögum um íslensk landshöfuðlén. Mál nr. S-146/2026 í Samráðsgátt.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreind áform um breytingu á lögum um íslensk landshöfuðlén. Samkvæmt áformunum stendur til að leggja fram sérstakt frumvarp til breytinga á gildandi lögum sem miði að því að stuðla að öruggri og skilvirkri notkun íslenska landshöfuðlénsins, bæta orðspor þess, sporna gegn netafbrotum, auka neytendavernd og stuðla að eðlilegri verðlagningu.

Líkt og rakið er í áformunum hefur skráning léna undir landshöfuðléninu „.is“ um árábil verið í höndum hlutafélagsins Internet á Íslandi hf. (ISNIC). Félagið er eini útnefndi skráningaraðili íslenska landshöfuðlénsins gagnvart alþjóðlegu stjórnkerfi internetsins og fer því eitt með úthlutun léna undir „.is“.

Árið 2021 voru í fyrsta sinn sett sérstök lög um íslensk landshöfuðlén, lög nr. 54/2021. Við setningu laganna var lagt upp með að starfsemi skráningarstofu héldist að mestu óbreytt og eftirlitsúrræðum stjórnvalda stillt í hóf. Með lögunum var jafnframt kveðið á um forkaupsrétt ríkissjóðs við sölu hlutabréfa í félaginu. Viðskipti hafa síðan átt sér stað með eignarhluti í félaginu án þess að ríkið hafi kosið að nýta forkaupsrétt sinn. Í áformunum kemur raunar fram að stjórnvöld hafi metið þann kost en ákveðið að nýta ekki réttinn.

Tilfni til verulega aukinnar reglusetningar óljóst

Samkvæmt áformunum hefur reynsla af framkvæmd gildandi laga leitt í ljós ýmis atriði sem stjórnvöld telja að betur megi fara. Meðal annars er vísað til þess að verðlagning „.is“-léna sé hærri en í nágrannaríkjum, að skortur sé á reglum um skráningu og notkun léna, að sporna þurfi gegn leppskráningum og misnotkun léna í sviksamlegum tilgangi og að bæta þurfi úrræði vegna ágreiningsmála. Þá er fyrirhugað

að styrkja heimildir lögreglu vegna léna sem tengjast brotastarfsemi og til álita kemur að setja sérstakar reglur um skyldur skráningarstofu gagnvart endursöluaðilum.

Viðskiptaráð tekur undir að mikilvægt sé að um íslenska landshöfuðlénið gildi skýr umgjörð. Eðlilegt er jafnframt að stjórnvöld fylgist með því hvort lagaumgjörð mikilvægra stafrænna innviða sé fullnægjandi, ekki síst þegar kemur að netöryggi og vörnum gegn brotastarfsemi. Hins vegar verður ekki séð að í áformunum hafi verið sýnt fram á að gildandi umgjörð sé ófullnægjandi eða að reynsla af framkvæmd hennar gefi tilefni til þeirrar verulegu aukningar reglusetningar og opinbers eftirlits sem boðuð er. Um starfsemina gildir þegar sérstök lagaumgjörð og ISNIC er háð opinberu eftirliti Fjarskiptastofu, auk þess sem starfsemin lýtur alþjóðlegum reglum og stöðlum. Í áformunum er vísað almennt til ýmissa atriða sem betur megi fara en takmörkuð grein gerð fyrir umfangi þeirra, hvaða vandamál þau hafi skapað í framkvæmd eða hvers vegna gildandi reglur og úrræði hafi reynst ófullnægjandi.

Þá er brýnt að stjórnvöld hafi í huga eðli þeirrar starfsemi sem um ræðir. Umsýsla landshöfuðléna byggist að miklu leyti á tæknilegum reglum og alþjóðlegum stöðlum sem þurfa að geta þróast samhliða örum tæknibreytingum og nýjum öryggisögnum. Of ítarleg lögfesting á reglum um starfsemina getur dregið úr svigrúmi skráningarstofu til að bregðast með skjótum hætti við slíkri þróun og jafnframt aukið kostnað og flækjustig við skráningu „.is“-léna. Þá er vert að nefna að notendum standa til boða fjölmörg önnur höfuðlén og að séríslenskar kvaðir geta haft neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu „.is“-höfuðlénsins gagnvart öðrum höfuðlénunum, sem getur leitt til útfösunar þess til lengri tíma.

Áformin fela enn fremur í sér umtalsverða breytingu frá þeirri nálgun sem lögfest var árið 2021. Þá var meðvitað farin sú leið að láta einkaaðila áfram annast starfsemina og stilla opinberu eftirliti í hof. Nú, aðeins fáeinum árum síðar, er boðuð verulega aukin reglubyrði og aukið eftirlit með ýmsum þáttum starfseminnar, þar á meðal verðlagningu, skráningarreglum og skilmálum, úrlausn ágreiningsmála og viðskiptum við endursöluaðila.

Að mati Viðskiptaráðs þarf að liggja skýrt fyrir hvaða reynsla af framkvæmd gildandi laga kallar á svo verulega breytta nálgun. Þau álitaefni sem tilgreind eru í áformunum eru fjölbreytt og ólík að eðli og kalla ekki endilega á sömu úrræði. Áður en ráðist er í aukna reglusetningu þarf því að greina hvert þeirra sérstaklega, leggja fram gögn um umfang þess vanda sem fyrir liggur og sýna fram á að gildandi reglur og úrræði séu ekki fullnægjandi. Þá þarf að meta hvort unnt sé að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með vægari úrræðum. Að öðrum kosti er hætt við að ráðist verði í umfangsmeiri reglusetningu en tilefni er til án þess að sýnt hafi verið fram á nauðsyn hennar.

Varhugavert að handstýra verðlagningu

Sérstaka athygli vekur að fyrirhugað er að setja ákvæði um verðlagningu léna. Í áformunum er því til stuðnings einkum vísað til þess að verð „.is“-léna sé hærra en í nágrannaríkjum og að skráningarstofan sé í einokunarstöðu. Viðskiptaráð telur að slíkur samanburður geti einn og sér vart réttlætt beina íhlutun stjórnvalda í verðlagningu. Verðmunur milli landa getur átt sér ýmsar skýringar, svo sem mismunandi stærð markaða, rekstrarkostnað, þjónustustig og öryggiskröfur. Áður en komið er á verðstýringu eða sambærilegum opinberum afskiptum þarf því að liggja fyrir ítarleg greining á verðmyndun og hvort hún gefi í raun tilefni til íhlutunar.

Við mat á verðlagningu þarf að hafa í huga að þótt ISNIC sé eini skráningaraðili „.is“-léna stendur „.is“ ekki eitt og sér sem valkostur fyrir notendur. Fyrirtækjum og einstaklingum standa til boða fjölmörg önnur höfuðlén, svo sem „.com“, „.net“ og „.org“. Sú staðreynd að einn aðili annast skráningu „.is“-léna leiðir því ekki ein og sér til þeirrar niðurstöðu að verðlagning sé undanþegin öllu samkeppnislegu aðhaldi enda er samkeppni um skráningu léna í eðli sínu alþjóðleg og notendur geta brugðist við óhagstæðri verðlagningu eða skilmálum með því að velja önnur höfuðlén.

Þá þarf einnig að horfa til þeirra hvata sem verðlagning skapar. Of lágt árgjald getur til dæmis aukið neikvæða hvata, auðvelað fjöldaskráningar léna og lækkað kostnað við að nýta lén í sviksamlegum tilgangi. Verðstýring sem miðar einhliða að lægra verði getur því haft ófyrirséðar afleiðingar og jafnvel unnið gegn þeim markmiðum um öryggi og skilvirkni sem áformunum er ætlað að stuðla að.

Forkaupsréttur og stjórnskipuleg álitafni

Þegar boðuð er aukin opinber íhlutun í rekstur ISNIC verður ekki litið fram hjá því að löggjafinn hefur þegar skapað ríkinu sérstaka leið til að tryggja sér beina aðkomu að starfseminni með forkaupsrétti. Með lögfestingu slíks réttar var stigið óvenjulegt og íþyngjandi skref í einkaréttarlega starfsemi. Í áformunum kemur fram að stjórnvöld hafi, þegar viðskipti með hlutabréf í félaginu hafa átt sér stað, metið hvort fýsilegt væri að nýta forkaupsrétt ríkissjóðs en niðurstaðan hafi verið að gera það ekki, meðal annars vegna kostnaðar.

Sú ákvörðun hefur sérstaka þýðingu í ljósi þeirra breytinga sem nú eru boðaðar. Þegar ríkið hefur annars vegar kosið að nýta ekki lögbundinn rétt sinn til að eignast starfsemina en hyggst hins vegar skömmu síðar auka verulega aðkomu sína að rekstrarlegum ákvörðunum félagsins, þar á meðal mögulega verðlagningu, vakna spurningar um mörk slíkrar íhlutunar.

Þetta á sérstaklega við ef fyrirhuguð ákvæði um verðlagningu fela í sér beina verðstýringu sem getur haft veruleg áhrif á tekjumöguleika, verðmæti og rekstrarforsendur félagsins. Að mati Viðskiptaráðs þarf því við undirbúning frumvarpsins að leggja sérstakt mat á samræmi slíkra ákvæða við atvinnufrelsi og eignarrétt samkvæmt 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Við það mat þarf jafnframt að gæta meðalhófs og taka tillit til þeirra réttmætu væntinga sem fyrri löggjöf og ákvarðanir stjórnvalda kunna að hafa skapað. Almenn skírskotun til almannahagsmuna getur ein og sér ekki leyst stjórnvöld undan því að sýna fram á nauðsyn og meðalhóf slíkrar íhlutunar.

Skýr greinarmunur verði gerður á ólíkum markmiðum

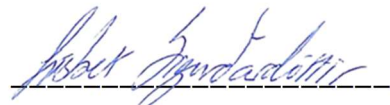
Viðskiptaráð telur jafnframt mikilvægt greint sé á milli þeirra ólíku markmiða sem tilgreind eru í áformunum. Þörf á fullnægjandi heimildum til að bregðast við netafbrotum eða tryggja öryggi mikilvægra stafrænna innviða leiðir ekki sjálfkrafa til þess að þörf sé á aukinni opinberri stýringu á verðlagningu eða öðrum viðskiptalegum ákvörðunum skráningarstofu. Séu til staðar annmarkar á heimildum lögreglu til að bregðast við notkun léna við brotastarfsemi er eðlilegt að taka þá sérstaklega til skoðunar. Hið sama á við ef sýnt er fram á raunverulegan vanda vegna leppskráninga eða skorts á skilvirkum leiðum til úrlausnar ágreiningsmála. Slík álitaefni kalla hins vegar hvert um sig á sjálfstætt mat á nauðsyn og meðalhófi þeirra úrræða sem gripið er til.

Gætt verði að meðalhófi við frekari útfærslu

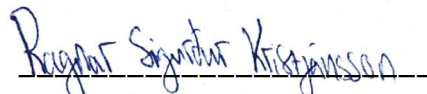
Viðskiptaráð leggur áherslu á að mikilvægi „is“-lénsins sem stafræns innviðar geti ekki eitt og sér réttlætt hvers kyns opinbera íhlutun í starfsemi skráningarstofu. Að mati ráðsins er mikilvægt að stjórnvöld sýni fram á skýra þörf fyrir hverja þá viðbótarkvöð sem fyrirhugað er að leggja á starfsemina. Enn fremur geti sú staðreynd að aðeins einn aðili annast skráningu „is“-léna ekki sjálfkrafa réttlætt íþyngjandi séríslenska reglusetningu og eftirlit, né heldur veiti hún stjórnvöldum ekki sjálfstætt tilefni til hlutast til um rekstrarlega stýringu félagsins.

Áður en frekari skref verða tekin við vinnslu frumvarpsins ætti því að leggja mat á umfang þeirra vandamála sem ætlunin er að leysa, hvort og þá að hvaða marki gildandi úrræði séu ófullnægjandi og hvort unnt sé að ná markmiðum lagasetningarinnar með vægari hætti.

Virðingarfyllst,



Lísbet Sigurðardóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs



Ragnar Sigurður Kristjánsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs