



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Heildarendurskoðun gildandi laga um fjarskipti og Póst- og fjarskiptastofnun/SRN19010034
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Skrifstofa rafrænna samskipta
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	5.7.2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Unnið er að upptöku [BEREC-reglugerðar \(ESB\) 2018/1971](#)¹ og [EECC-tilskipunar ESB 2018/1972](#)² (hér eftir *fjarskiptapakki ESB*) í EES-samninginn. Samhliða er farin af stað vinna við undirbúning innleiðingar þakans í landsrétt.

BEREC-reglugerðin leysir af hólmi gildandi reglur um samstarfsvettvang evrópskra eftirlitsaðila á sviði fjarskipta, auk þess sem hún felur í sér breytingar á svonefndri TSM-reglugerð ESB (Telecom Single Market Regulation) nr. 2015/2120. BEREC-reglugerðin hefur þegar öðlast gildi í aðildarríkjum ESB.

EECC-tilskipun (eða „Kóðinn“) er ný grunngerð, þ.e. uppfærðar meginefnisreglur á fjarskiptamarkaði. Hún er uppfærsla á eldri gerðum (e. recast), en felur þó í sér allnokkrar breytingar á gildandi efnisreglum (sjá D-hluta). Gildistaka EECC-tilskipunarinnar miðast við desember 2020, í aðildarríkjum ESB.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Heildarendurskoðun gildandi regluverks á sviði fjarskipta með innleiðingu nýrra EES-gerða í landsrétt. Gildandi íslensk fjarskiptalöggjöf byggir á samevrópsku regluverki (einkum tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB, 2002/20/EB, 2002/21/EB, 2002/22/EB og 2002/58/EB³, svo og ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 676/2002 um tíðnimál), en síðustu breytingar á þeim síðastnefndu (frá 2009) hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn eða verið innleiddar að fullu efnislega hér á landi.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Á sameiginlegum innri markaði Evrópu er rík áhersla lögð á einsleitni og samræmingu, af hálfu bæði stofnana ESB og EES EFTA ríkjanna sjálfra. Því er brýnt að uppfæra gildandi efnisreglur á sviði fjarskipta og tryggja viðeigandi framkvæmd þeirra hér á landi.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

¹ Regulation (EU) 2018/1971 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Agency for Support for BEREC (BEREC Office), amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Regulation (EC) No 1211/2009.

² Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast).

³ Það athugast að síðastnefnd tilskipun, 2002/58/EB um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði fjarskipta, er ekki hluti af fjarskiptapakka ESB frá 2018. Stofnanir ESB vinna að endurnýjun hennar, með vísan til tillögu framkvæmdastjórnarinnar að nýrri reglugerð um persónuvernd í fjarskiptum eða tillögu að nýrri e-privacy reglugerð, sjá [COM\(2017\) 10](#).

Að nýtt heildarregluverk í fjarskiptum verði innleitt svo fljótt sem kostur er. Sjá [þingsályktun nr. 31/149 um fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023](#) (þskj. 1687 – 403. mál) og [þingsályktun nr. 32/149 um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2023](#) (þskj. 1688 – 404. mál).

- 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.** Að færa löggjöf hér á landi til samræmis við nýendurnýjað samevrópskt regluverk á sviði fjarskipta og uppfylla þar með tímanlega fyrirsjáanlegar skuldbindingar íslenska ríkisins að þjóðarrétti.

Meginmarkmið EECC-tilskipunarinnar, skv. 1. gr. hennar, eru: a) Að hrinda í framkvæmd innri markaði fyrir fjarskiptanet og -þjónustu sem mun leiða til útbreiðslu og upptöku neta með mjög mikla flutningsgetu, sjálfbærrar samkeppni, rekstrarsamhæfi fjarskiptaþjónustu, aðgengileika, öryggis neta og þjónustu og ávinnings fyrir endanotendur. b) Að tryggja að í Evrópu sé framboð af hágæðaþjónustu sem er öllum aðgengileg á viðráðanlegu verði fyrir tilstuðlan virkrar samkeppni og valkosta, og bregðast við aðstæðum þar sem markaðurinn uppfyllir ekki þarfir endanotenda með fullnægjandi hætti, þ.m.t. fatlaðs fólks svo það hafi aðgang að þjónustu til jafns við aðra, og mæla fyrir um nauðsynleg réttindi endanotenda.

Í áður tilvitnuðum þingsályktunum (nr. 31/149 og 32/149) greinir skýr markmið um aðgengileg, greið, örugg, hagkvæm og skilvirk fjarskipti. Uppfærsla regluverks á fjarskiptamarkaði stuðli að framförum, fjárfestingum, samkeppni, hagkvæmni, samnýtingu og neytendavernd.

Regluverkið þarf m.a. að styðja við skynsamlega og hagkvæma uppbyggingu innviða fyrir 5G á Íslandi.

C. Leiðir

- 1. Ekkert aðhafst – hvaða afleiðingar hefði það?**

Núverandi regluverk er að mörgu leyti úrelt vegna framfara í tækni og þjónustu, en mikilvægt er að gildandi löggjöf á hverjum tíma fylgi þróuninni. Regluverk á sviði fjarskipta á Íslandi yrði enn frekar í ósamræmi við regluverk annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Brot gegn EES-samningnum (málsmeðferð Eftirlitsstofnunar EFTA og, eftir atvikum, EFTA dómstólsins). Orðsporsáætla. Möguleg skaðleg áhrif á samkeppni og fyrir neytendur.

- 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina (endurskoðun gildandi löggjafar). Fyrir liggur að samhliða heildarendurskoðun gildandi laga um annars vegar fjarskipti og hins vegar Póst- og fjarskiptastofnun þarf að endurmeta gildandi reglugerðir og reglur Póst- og fjarskiptastofnunar, sem stoð eiga í þeim. Að einhverju leyti gefa ákvæði EECC-tilskipunarinnar svigrúm til útfærslu við innleiðingu, það er þó takmarkað.

- 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.**

Ný heildarlög um fjarskipti og/eða Póst- og fjarskiptastofnun, og/eða breytingalög. Gert er ráð fyrir nánari útfærslu efnisákvæða nýja fjarskiptapakksins frá ESB í reglugerðum og reglum, á grundvelli viðeigandi lagastöða og að teknu tilliti til viðtekinna krafna um form og efni löggjafar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

- 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Stefnt er að framlagningu frumvarpa til nýrra heildarlaga, enda gildandi regluverk á sviði fjarskipta nokkuð komið til ára sinna, með hliðsjón af m.a. tækniþróun. Allverulegar breytingar hafa orðið á samevrópsku regluverki á þessu sviði, sem íslenska ríkið er skuldbundið til að innleiða í landsrétt. Gildandi lög um fjarskipti, nr. 81/2003, og lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, hafa tekið nokkrum breytingum til samræmis við þróun EES-gerða en landsréttur er þó ekki í fullu samræmi við löggjöf í aðildarríkjum ESB (með vísan til þess einkum að fjarskiptapakki ESB frá 2009 hefur ekki verið tekinn upp í EES-samninginn).

- 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**

Frumvarp til nýrra laga um fjarskipti og Póst- og fjarskiptastofnun myndu leysa af hólmi eldri löggjöf sama efnis. Á meðal helstu breytinga má nefna neðantalið:⁴

- (I) **Undirbyggja þarf lagastoð til innleiðingar á BEREC-reglugerðinni.** Hana má hvort heldur innleiða með settum lögum eða reglugerð. Ráðgert er að tryggja viðeigandi lagastoð og innleiða BEREC-reglugerðina í heild sinni sem reglugerð.
- (II) **BEREC-reglugerðin kveður á um hámarksgjaldtöku gagnvart neytendum vegna símtala innan Evrópu og fyrir smáskilaboð („Intra EU calls“).** Sjá ákvæði 50. gr. BEREC-reglugerðarinnar, sem felur í sér breytingar á svonefndri TSM-reglugerð ESB (Telecom Single Market Regulation) nr. 2015/2120. Gjaldtökupak í tilviki símtala, hvort heldur í farsíma eða fastlínu, verði að hámarki 0,19 EUR á mínútu og 0,06 EUR fyrir smáskilaboð, án virðisaukaskatts, frá og með 15. maí 2019 í aðildarríkjum ESB. TSM-reglugerðin var innleidd hér á landi í tvennu lagi, á grundvelli stoðar í 6. mgr. 41. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003; Annars vegar með reglugerð nr. 528/2017 um breytingu á reglugerð nr. 1174/2012 (þ.e. innleiðing á 7. gr. TSM-reglugerðarinnar). Hins vegar með reglugerð nr. 1128/2018 um framkvæmd nethlutleysis (þ.e. innleiðing á 1.-6. gr. og 8.-10. gr. TSM-reglugerðarinnar). Ljóst þykir hins vegar að íþyngjandi ákvæði um þak á verðlagningu af hálfu markaðsaðila verði að finna stað í settum lögum, auk þess sem að innleiðing 50. gr. BEREC-reglugerðarinnar kallar á breytingar á reglugerð nr. 1148/2018. Övist er hvenær nýr fjarskiptapakki ESB verður tekinn upp í EES-samninginn, en líkur til að gjaldtökupak væri neytendum til hagsbóta. Samkvæmt lauslegu mati Póst- og fjarskiptastofnunar kann að vera um markað upp á nokkur hundruð milljónir kr. að ræða, en erfitt er að leggja mat á hugsanlegan tekjumissi fjarskiptafyrirtækja hér á landi af þeim völdum. Tímasetning innleiðingar ákvæðis 50. gr. BEREC-reglugerðarinnar er sjálfstætt álitafni, en sjónarmið hagsmunaaðila óskast sérstaklega um það.
- (III) **EECC-tilskipunin er „Recast“ eða uppfærsla á eldri gerðum, sem fela þó í sér allnokkrar breytingar á gildandi efnisreglum, þ.m.t. gildissvið og skilgreiningar á lykilhugtökum. Ferli við úthlutun tíðna og aðferðafræði við markaðsgreiningar taka miklum breytingum.**
- (IV) **Íhlutunarréttur ESA og aðlögun í samræmi við tveggja stoða kerfi EES-samningsins:** Að því er framkvæmd og umgjörð tíðniheimilda varðar má nefna að komi upp ágreiningur um úthlutun heimilda er gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), sem gegna mun sambærilegu hlutverki gagnvart EES EFTA ríkjum og framkvæmdastjórnin gerir gagnvart aðildarríkjum ESB, geti gripið inn í með ákvörðun. Í tilviki framkvæmdar og umgjarðar markaðsgreininga má nefna að breyttar forsendur slíkra greininga og nýjar tegundir kvaða, sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir geta lagt á markaðsaðila, kunna að hafa áhrif sem erfitt er að meta fyrirfram. Íhlutunarréttur ESA er þegar til staðar að gildandi regluverki; en með nýjum fjarskiptapakka ESB er hann aukinn að nokkru marki. Unnið er að viðeigandi útfærslu aðlögunar í samræmi við tveggja stoða kerfi EES-samningsins, en EES EFTA ríkin hafa ekki atkvæðisrétt í stjórn BEREC. Nánar er fjallað um tveggja stoða aðlögun vegna nýja fjarskiptapakans í *fylgiskjali 1* með áformum þessum (sjá og E-hluta).
- (V) **Af innleiðingu efnisákvæða EECC-tilskipunarinnar munu leiða breytingar á inntaki alþjónustu í fjarskiptum.** Almenn breiðbandsþjónusta er lykilatriði í því samhengi og miðað við að nettenging veiti endanotanda nothæfan aðgang að helstu þjónustu sem borgari í upplýsingasamfélagi þarfnast (s.s. tölvupósti, leitarvélum á netinu, netbankaþjónustu, þjónustu á vegum hins opinbera o.fl.), en lágmarkshraði hins vegar ekki sérstaklega skilgreindur. Alþjónusta skal tryggð neytendum á viðráðanlegu verði, að teknu tilliti til aðstæðna, og er það stjórnvalda að ákveða þjónustustig á hverjum tíma. Meti lögbær stjórnvöld aðstæður þannig að kvöð um veitingu alþjónustu feli í sér ósanngjarna kostnaðarbyrði fyrir hlutaðeigandi þjónustuveitanda skal honum bætt það tjón. Vísast til ákvæða 84-92 og viðauka V, EECC.

⁴ Ekki er um tæmandi talningu að ræða, enda um umfangsmiklar gerðir að ræða.

(VI) Vakin er athygli á að breyttar áherslur í EEC-tilskipuninni, frá því sem gildandi samevrópskt regluverk gerir ráð fyrir, kalla á skýra stefnumótun og framkvæmd í sérhverju ríki að því er varðar hagkvæma uppbyggingu háhraðaneta. Vanda þarf undirbúning innleiðingar efnisákvæða tilskipunarinnar í landsrétt og fylgja endurskoðuðu regluverki vel eftir, ekki síst með það að markmiði að tryggja skynsamlega uppbyggingu fjarskiptainnviða á Íslandi.

(VII) Ný ákvæði um eftirlit og stofnanafyrirkomulag á fjarskiptamarkaði. Í tilskipuninni er að finna ný ákvæði sem hafa þann tilgang að styrkja eftirlit á fjarskiptamarkaði og tryggja sjálfstæði og getu þess eftirlitsstjórnvalds sem hefur það með höndum. Á meðal nýmæla er ákvæði um að fjarskiptaeftirlitsstofnun skuli hafa fjárhagslega burði til þátttöku í evrópsku samstarfi á vegum BEREC.

(VIII) Loks má nefna að neytendavernd er í brennidepli í nýjum fjarskiptapakka ESB. Sem dæmi má nefna áherslu á aukið aðgengi að upplýsingum og samanburði á verði og gæðum fjarskiptaþjónustu og stöðlun viðskiptaskilmála.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já, tveggja stöða kerfið, sem EES-samningurinn byggir á. Samningaviðræður eru hafnar milli EFTA ríkjanna innan EES og framkvæmdastjórnar ESB varðandi aðlögun á gerðinni fyrir upptöku hennar í EES-samninginn. BEREC-reglugerðin gerir ekki ráð fyrir að EES EFTA ríkin hafi atkvæðisrétt í stjórn BEREC, , með vísan til *fylgiskjals 1*. Athygli er vakin á að BEREC er ætlað ráðgefandi hlutverk og mun ekki taka bindandi ákvarðanir. Ákvörðunarvald skv. nýjum fjarskiptapakka verður í höndum framkvæmdastjórnar ESB og Eftirlitsstofnunar EFTA í tilviki EES EFTA ríkjanna. BEREC skrifstofunni (e. the Agency for Support for BEREC eða BEREC Office) er ætlað umsýsluhlutverk, svo sem nánar greinir í 5. gr. BEREC-reglugerðarinnar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Já, allt framangreint.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Líklega löggjöf er lýtur að réttindum fatlaðs fólks og lög um samræmda neyðarsvörun (starfsemi Neyðarlínu), svo og samkeppnisreglur. Mögulega skipulags- og mannvirkjalög m.t.t. uppsetningar fjarskiptamannvirkja.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Markaðsaðilar (fjarskiptafyrirtæki), Póst- og fjarskiptastofnun og neytendur.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já. M.a. að því er snýr að neyðarsamskiptum og -þjónustu, hagsmunum/réttindum fatlaðs fólks og hjálparlínu vegna týndra barna, svo og mögulega skipulags- og mannvirkjalög.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið í samstarfi við Póst- og fjarskiptastofnun vinnur að greiningu á nýja fjarskiptapakkanum og undirbúningi innleiðingar, þ.e. frumvarpssmíði.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að birta drög að frumvarpi/-um í Samráðsgátt stjórnvalda fyrir áramótin 2019-20. Þá stendur til að halda a.m.k. tvo fundi á árinu um málið með helstu haghöfum.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum..

Enn sem komið er eru margir þættir óljósir að því er fyrirhugað innleiðingu nýja fjarskiptapakkans varðar, er verða útfærðir nánar við ritun frumvarpsins. Því kunna frumáætlanir að taka breytingum. Gera verður ráð fyrir útgjöldum af hálfu Íslands vegna aðildar að BEREC

(þátttökugjald, vegna rekstrar BERE Office). Samkvæmt frumáætlun Póst- og fjarskiptastofnunar nemur kostnaður vegna innleiðingar nýs fjarskiptapakka ESB (breytt/aukin verkefni) 145-160 milljónum kr. á ári næstu fimm árin. Um er að ræða bæði einskiptiskostnað vegna einkum samanburðarlíkans, gagnagrunns, mæli- og tækjabúnaðar, sem og endurmenntunar starfsfólks. Einnig viðvarandi kostnað vegna fjölgunar stöðugilda, aukinnar þátttöku í erlendu samstarfi, útgáfu og uppfærslu leiðbeininga og rekstrar á samanburðarlíkani. Þá er rétt að minna á umfjöllun í D-hluta (2.) um breytingar á TSM-reglugerðinni með 50. gr. BERE-reglugerðarinnar, er kveður á um hámarksgjaldtöku gagnvart neytendum vegna símtala innan Evrópu og fyrir smáskilaboð (*Intra EU calls*). Samkvæmt frummati Póst- og fjarskiptastofnunar kann innleiðing umræddra ákvæða að leiða til nokkurs tekjumissis fjarskiptafyrirtækja hér á landi, en vera neytendum til hagsbóta. Loks má benda á að innleiðing 109.-110. gr. EECC-tilskipunarinnar, um samevrópskt neyðarnúmer og opinber viðvörðunarkerfi, hafa snertifleti við starfsemi Neyðarlínunnar. Skv. frummati hennar kann fjárþörf vegna eflingar búnaðar að nema allt að 35 milljónum kr. og rekstrarkostnaður að aukast um allt að 20 milljónir kr. á ári.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já. Miðað er við framlagningu frumvarps á fyrsta ársfjórðungi 2020.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Lagt verður til að gildistaka efnisákvæða er fela í sér innleiðingu á EECC-tilskipuninni miðist við ársbyrjun 2021, eða á svipuðum tíma og í aðildarríkjum ESB. Stefnt er að birtingu heildstæðra draga að nýrri löggjöf, til innleiðingar nýjum fjarskiptapakka, til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda á síðasta ársfjórðungi 2019.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Markviss eftirfylgni eftirlitsaðila, birting upplýsinga með gagnsæjum hætti o.s.frv. Þá er ljóst að nánari leiðbeiningar og viðmið um bestu framkvæmd regluverks á sviði fjarskipta mun þróast áfram, samhliða m.a. tækniþróun, og brýnt að fylgjast vel með t.d. vinnu BERE. Virk þátttaka af hálfu Íslands á vettvangi BERE og stefnumótunar um fjarskiptatíðniróf (e. Radio Spectrum Policy Group, RSPG), svo og á vettvangi EFTA og framkvæmdastjórnar ESB, eftir því sem við á, er mikilvæg ef takast á vel til í virkri og viðeigandi stefnumótun á sviði fjarskipta á Íslandi frá einum tíma til annars.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

EECC-tilskipunin hefur m.a. að geyma nýmæli er fela í sér aukna gagnasöfnun og eftirfylgni af hálfu eftirlitsaðila, svo og opinbera birtingu ýmissa gagna/upplýsinga reglubundið.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Innleiðing nýja fjarskiptapakka mun vafalítið auðvelda og bæta enn frekar aðstöðu stjórnvalda til að leggja mat á árangur umbóta í lagaumgjörð fjarskipta og framkvæmd hennar, reglubundið og til framtíðar.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Um tveggja stöða aðlögun vegna nýs fjarskiptapakka frá ESB (2018)
2. Mat á jafnréttisáhrifum