



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 7/2019

Alþjónustuframlag til Neyðarlínunnar ohf. fyrir árið 2019

I.

Umsókn

1) Með bréfi, dags. 25. febrúar 2019, sótti Neyðarlínan ohf. (Neyðarlínan), kt. 511095-2559, um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir talsímabjónustu á sviði neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala til Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) (*mál nr. 2019030002*). Meðfylgjandi var bréf frá endurskoðanda félagsins, dags. sama 30. janúar 2019, þar sem greint var frá kostnaði félagsins vegna starfsemi sem snýr að 112 á árinu 2018 sem nam kr. 349.504.963. Fram kom að samkvæmt mælingum sem gerðar hefðu verið á nýtni neyðarborða og öryggisborða mætti ætla að 22,4% af þjónustu félagsins félli undir alþjónustukvöð. Með hliðsjón af ofangreindum rekstrarkostnaði ársins 2018 ætti alþjónustuframlag félagsins að nema kr. 78.289.112 á árinu 2019.

II.

Málavextir

2) Neyðarlínan var stofnuð í október 1995 og hóf þann 1. janúar 1996 að sinna samræmdri neyðarsímsvörun. Um starfsemi Neyðarlínunnar giltu upphaflega lög nr. 25/1995, um samræmda neyðarsímsvörun. Í frumvarpsathugasemdum kom fram að með EES-samningnum hefði íslenska ríkið skuldbundið sig til að taka upp sameiginlegt evrópskt neyðarnúmer, 112, þannig að unnt væri að hringja í það hvar sem væri á landinu og koma til skila tilkynningum um neyð.

3) Þá kom fram í athugasemdunum að notkun neyðarnúmers yrði einskorðað við neyðaraðstoð frá lögreglu, slökkviliði, sjúkraflutningaliði, læknum og björgunarsveitum. Forgangsverkefni vaktstöðvar yrði að svara samræmda neyðarsímanúmerinu en henni yrði einnig heimilt að taka að sér önnur verkefni, svo sem vöktun aðvörunarkerfa. Dómsmálaráðherra væri samkvæmt 3. gr. frumvarpsins veitt heimild til að semja við opinberan aðila eða einkaaðila um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í rekstri vaktstöðvar eða stofnun hlutafélags um hana. Varðandi fjárhagsgrundvöll vaktstöðvarinnar kom fram að hún fengi fasta fjárhæð í tekjur á hverju ári til að veita grunnþjónustu á lögsta

þjónustustigi, sem væri svörun og símtalsflutningur. Óskaði viðbragðsaðili frekari þjónustu, t.d. boðunar eða þjónustu í útkalli, greiddi hann sérstaka þóknun. Fram kom að sala á slíkri viðbótarstarfsemi gæti fært vaktstöð auknar rekstrartekjur og bætt nýtingu tækja og starfsfólks.

4) Fram kemur í 1. gr. reglugerðar nr. 570/1996, um framkvæmd samræmdrar neyðarsímsvörunar, að þjónusta vaktstöðvar felist í þjónustu, tengdri neyðarsímsvörun, og annarri þjónustu sem veitt er samkvæmt sérstöku samkomulagi við vaktstöð. Neyðarþjónusta er skilgreind sem aðstoð sem lögregla, slökkvilið, sjúkraflutningalið, lækna og björgunarsveitir veittu. Öryggisþjónusta er hins vegar skilgreind sem sú starfsemi að gæta eigna einstaklinga, fyrirtækja og opinberra aðila gegn greiðslu. Fram kemur í 3. gr. að dómsmálaráðherra ákvæði hverjir rækju samræmda neyðarsímsvörun og semdi við þá um rekstrarfyrirkomulag og rekstrarkostnað.

5) Í 6. gr. reglugerðarinnar sagði að til þess að vaktstöð geti ávallt sinnt hlutverki sínu skyldi rekstraraðili hennar ábyrgjast svo góða afkomu og rekstur að starfsemin stöðvaðist ekki né lamaðist og að tækjabúnaður væri fullnægjandi og í góðu standi. Bókhald og reikningshald væri háð eftirliti og endurskoðun löggiltra endurskoðenda, auk þess sem Ríkisendurskoðun gæti skoðað reikninga í tengslum við reksturinn. Í 7. gr. segir að þjónusta sem veitt væri í tengslum við neyðarsímavörslu gæti verið af þrennum toga, þ.e. 1) símsvörun og flutningur símtals, 2) símsvörun og boðun neyðarsveitar og 3) símsvörun, boðun neyðarsveitar og þjónusta við hana í útkalli. Öllum neyðarsveitum væri skylt að tengjast vaktstöð og njóta annaðhvort þjónustustigs 1 eða 2 án endurgjalds. Fyrir aukarþjónustu samkvæmt þjónustustigi 3 skyldi greitt samkvæmt gjaldskrá sem dómsmálaráðherra samþykkti.

6) Þann 2. október 1995 var undirritaður verksamningur á milli dómsmálaráðuneytis og Neyðarlínunnar um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í rekstri neyðarvaktstöðvar í samræmi við 3. gr. laga nr. 25/1995. Neyðarlínan tók að sér uppbyggingu og rekstur neyðarvaktstöðvar á 8 ára tímabili. Í 5. gr. samningsins kom fram að hluthafar Neyðarlínunnar væru Póstur og sími, Reykjavíkurborg, Securitas hf., Slysavarnarfélag Íslands og Vari hf. Í 7. gr. kom fram að Neyðarlínan myndi semja við ofangreinda hluthafa félagsins um að yfirtaka verkefni sem áður hafði verið sinnt af vakt- og stjórnstöðvum þessara aðila. Hver aðili skyldi greiða árlega tiltekið rekstrar- og þjónustugjald til Neyðarlínunnar sem endurgjald fyrir þjónustu á þjónustustigum 1 og 2. Óskaði einhver aðili eftir þjónustu á 3. þjónustustigi skyldi sá aðili greiða fyrir það samkvæmt gjaldskrá. Aðrir aðilar gætu svo að fengnu samþykki dómsmálaráðuneytis fengið notið þjónustu Neyðarlínunnar, enda greiddu þeir umrætt gjald. Hið árlega framlag skyldi endurskoða til hækkunar eða lækkunar m.t.t. launavísitölu einu sinni á ári. Samningsfjárhæðin innihélt allan kostnað vegna uppbyggingar og reksturs neyðarvaktstöðvar, m.a. fjármagnskostnað, stofnkostnað vegna tækjabúnaðar og þjálfunar og daglegan rekstrarkostnað.

7) Í 12. gr. samningsins er að finna ákvæði um framlengingu verksamningsins. Þá sagði að dómsmálaráðuneytið skyldi yfirtaka hlut Pósts & síma í félaginu, ásamt meðfylgjandi skuldbindingum, óskaði Póstur & sími eftir því að liðnum hálfum samningstímanum að ganga úr Neyðarlínunni, fyndist ekki kaupandi sem væri reiðubúinn að yfirtaka skuldbindingarnar.

8) Þann 30. desember 1998 var gerð breyting á verksamningnum. Samningurinn skyldi nú gilda til 31. desember 2007. Þá var ákvæði 9. gr. samningsins um hinar árlegu greiðslur breytt til hækkunar og skyldu þau framlög dreifast með tilteknum hætti til ársloka 2007. Þá var ákvæði 12. gr. samningsins breytt á þann veg að Póstur & sími gæti gengið úr Neyðarlínunni á fyrstu fjórum árum samningstímans.

9) Þann 6. október 1999 veitti PFS Neyðarlínunni rekstrarleyfi til þess að reka talsímaþjónustu á sviði neyðarþjónustu og svörum neyðarsímtala, sbr. fjarskiptalög nr. 143/1996. Þar kom m.a. fram að leyfishafi skyldi haga starfsemi sinni í samræmi við lög um fjarskipti á hverjum tíma og að leyfishafi skyldi inna af hendi alþjónustu á sviði neyðarþjónustu og neyðarsímsvörunar. Ennfremur kom fram að sá þáttur starfsemi leyfishafa sem leyfisbréfið tæki til skyldi vera bókhaldslega aðskilinn frá annarri starfsemi. Rekstrarleyfið var veitt til 10 ára eða til 6. október 2009. Rekstrarleyfi Neyðarlínunnar var endurútgæfið þann 1. október 2001 í samræmi við fjarskiptalög nr. 107/1999 en gildistíminn er hinn sami. Leyfið var samhljóða fyrra leyfi varðandi þau atriði sem hér hafa verið rakin. Eins og fram kemur hér síðar framlengdi PFS rekstrarleyfi Neyðarlínunnar á árinu 2009.

10) Þann 31. ágúst 2000 voru gerðar breytingar á ofangreindum verksamningi dómsmálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar. Fram kom að breytingin stafaði af því að Neyðarlínan hefði fengið rekstrarleyfi til fjarskipta í samræmi við 7. gr. laga nr. 107/1999 og jafnframt tekið á sig skyldu til að sinna alþjónustu á sviði neyðarþjónustu og svörum neyðarsímtala, sbr. 13. gr. sömu laga og 4. gr. alþjónustureglugerðar nr. 216/1998. Til þess að standa straum af kostnaði Neyðarlínunnar vegna aukinna verkefna væri gert ráð fyrir að Neyðarlínan fengi greiðslur úr jöfnunarsjóði, sbr. 15. gr. sömu laga.

11) PFS barst fyrst umsókn frá Neyðarlínunni um alþjónustuframlag vegna ársins 2000, þann 6. október 1999. Fram kom að fyrirtækið hefði gert samkomulag við dómsmálaráðuneytið þar sem fyrirtækið hefði tekið að sér þá skyldu ríkisins að annast rekstur neyðarsímsvörunar í samræmi við lög nr. 25/1995. Fór félagið fram á árlegt framlag til að mæta kostnaði vegna alþjónustukvaðarinnar. Meðfylgjandi var fylgiskjal frá löggiltum endurskoðanda félagsins sem sýndi sundurliðaðan kostnað vegna alþjónustukvaðarinnar ásamt útreikningum, sem byggði á mælingu á nýtni neyðarborða og öryggisborða hjá Neyðarlínunni sem fram fór dagana 5. – 20. maí 1999. Ekki væri gert ráð fyrir framlagi vegna afskrifta.

12) PFS féllst á ofangreinda umsókn Neyðarlínunnar. Féllst stofnunin á þær forsendur sem fram komu í umsókninni, m.a. að hlutfall neyðarsímtala væri tæplega helmingur allra símtala sem bárust Neyðarlínunni. Þetta þýddi að hlutfall alþjónustu var áætlað 18,7%. Samskonar umsóknir bárust frá Neyðarlínunni á árunum 2000-2005, vegna árána 2001-2006. PFS samþykkti allar þessar umsóknir á sömu forsendum og lýst var hér að ofan.

13) Þann 5. október 2006 barst PFS umsókn frá Neyðarlínunni vegna alþjónustuframlags á árinu 2007. Sú umsókn var að öllu leyti í samræmi við fyrri umsóknir. Þann 2. apríl s.l. sendi PFS Neyðarlínunni fyrirspurnarbréf og óskaði nánari upplýsinga um mögulegar tekjur vegna neyðarsímsvörunar. Bent var á að samkvæmt 3. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga

nr. 81/2003 bæri alþjónustuveitanda að upplýsa nákvæmlega um hvert rekstrartapið væri af starfseminni og hvernig það sundurliðaðist. Í 9. gr. alþjónustureglugerðar nr. 641/2000 kæmi svo fram að PFS skyldi gera úttekt á hagkvæmni viðkomandi rekstrar, m.a. á tekjum og gjöldum. Fram kom að Neyðarlínan tilgreindi engar tekjur vegna neyðarsímsvörunar og óskaði stofnunin eftir upplýsingum um mögulegar tekjur sem félagið hefði af neyðarsímsvörun, ásamt skýringum á því í hverju framlag frá dómsmálaráðuneytinu fælist og fyrir hvaða starfsemi ráðuneytið greiddi.

14) Svar Neyðarlínunnar barst með bréfi, dags. 13. apríl 2007. Fram kom að tekjur vegna neyðarsímsvörunar kæmu frá tveimur aðilum, annarsvegar frá dómsmálaráðuneytinu er byggði á þjónustusamningi frá 1995 og hinsvegar í formi alþjónustugjalds. Markmiðið með alþjónustugjöldunum hefði verið að flytja gjöld og skuldbindingar frá Pósti & síma og annarra útgjalda ríkisins yfir í alþjónustu og hefði það m.a. verið liður í að gera Póst & síma að hlutafélagi. Hlutfallið milli kostnaðar vegna alþjónustu annarsvegar og verkefna Neyðarlínunnar hinsvegar hefði verið ákveðið af fulltrúum fjármála- og samgönguráðuneytis. Engar breytingar hefðu orðið á tekjum eða gjöldum frá því alþjónustugjaldið varð hluti af rekstri Neyðarlínunnar. Félagið hefði aðrar tekjur af þjónustuverkefnum en þær tekjur lækka kostnað vegna neyðarsímsvörunar verulega. Þær fjárveitingar sem kæmu frá dómsmálaráðuneytinu væru samkvæmt samningi Neyðarlínunnar og ráðuneytisins ætlaðar til að standa straum af þeim verkefnum við neyðarsímsvörun sem féllu ekki undir alþjónustukvöðina. Neyðarlínan hefði aðgreint bókhald og hefði endurskoðandi fyrirtækisins farið yfir reikninga fyrirtækisins með það í huga. Að lokum kom fram að PFS hefði skóðað reikninga og forsendur þeirra í sjö ár án athugasemda.

15) Með ákvörðun, dags. 11. júní 2007, samþykkti PFS umsókn Neyðarlínunnar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2007. Með ákvörðun, dags. 26. nóvember 2007, samþykkti PFS umsókn Neyðarlínunnar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2008.

16) Þann 28. desember 2007, setti samgönguráðherra nýja reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta. Í 4. gr. er kveðið á um hvaða þjónustu falli undir reglur um alþjónustu. Í 5. tölulíð greinarinnar segir að aðgangur að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala sé slík alþjónusta. Fram kemur í 5. gr. að PFS skuli tryggja að a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki veiti hverja tegund alþjónustu. Í 11. gr. er síðan fjallað um rétt alþjónustuveitenda til framlags úr jöfnunarsjóði að ákveðunum skilyrðum uppfylltum.

17) Síminn hf. kærði ofangreinda ákvörðun PFS frá 26. nóvember 2007, til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og krafðist þess að nefndin felldi hana úr gildi þar sem aðgangur að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala væri ekki alþjónusta og gæti því ekki notið framlaga úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Með úrskurði, dags. 4. apríl 2008, staðfesti úrskurðarnefnd hina kærðu ákvörðun PFS efnislega með þeim orðum að vilji löggjafans hafi staðið til þess að talsímaþjónusta á sviði neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala teldist til alþjónustu. Þess má geta að PFS krafðist þess m.a. að kærinni yrði vísað frá vegna aðildarskorts Símans en nefndin hafnaði frávísunarkröfunni. Þann 30. september 2008 skaut Síminn málinu til dómstóla. Héraðsdómur Reykjavíkur vísaði málinu frá með úrskurði, dags. 23. júní 2009, þar sem talið var að Síminn hefði ekki sýnt

fram á lögvarða hagsmuni af því að fá umræddum úrskurði hnekkt. Hæstiréttur staðfesti úrskurð héraðsdóms með dómi frá 21. ágúst 2009.

18) Þann 28. maí 2008 voru samþykkt á Alþingi ný lög um samræmda neyðarsvörun nr. 40/2008. Í frumvarpsathugasemdom kom m.a. fram að lagt væri til að lögin um samræmda neyðarsímssvörun yrðu felld að þegar gerðum breytingum og nýjum aðstæðum og jafnframt yrði þar fjallað um atriði er vörðuðu tekjuöflun til rekstrarins. Fram kom að dómsmálaráðuneytið hefði samið við Neyðarlínuna um rekstur samræmdrar neyðarsvörunar og væri núgildandi samningur til ársloka 2011. Í samningum kemur fram að hann framlengist til eins árs í senn þar til nýr samningur hefur verið undirritaður. Samkvæmt heimildum PFS hefur samningurinn ekki verið endurnýjaður en hann framlengist til eins árs í senn þar til hann hefur verið endurnýjaður.

19) Í 10. gr. laga nr. 40/2008 kemur fram að reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem sett hefðu verið samkvæmt eldri lögum skyldu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau færu ekki í bága við lög þessi. Þá skyldu samningar sem gerðir hefðu verið í tíð eldri laga halda gildi sínu þar til þeir yrðu endurskoðaðir af hálfu samningsaðila.

20) Í 8. gr. laganna er fjallað um rekstur vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar. Þar segir í 1. mgr. að rekstur vaktstöðvarinnar skuli vera í höndum hlutafélags um rekstur slíkrar stöðvar og að dómsmálaráðherra myndi semja við rekstraraðila um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í rekstrinum. Í 3. mgr. greinarinnar segir að kostnaður við uppbyggingu og rekstur vaktstöðvar, að því marki sem hann væri ekki greiddur af tekjum fyrir þá þjónustu sem vaktstöðin veitti, greiddist úr ríkissjóði. Í athugasemdom við umrædda grein kom fram að dómsmálaráðherra gerði samning við rekstraraðilann um fjármögnun o.fl. til þess að tryggja að starfsemi hans væri í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda. Jafnframt kom fram að lagt væri til að viðbótarfjármögnun fengist með svokölluðu jöfnunargjaldi sem skilgreint væri í fjarskiptalögum.

21) Í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga nr. 40/2008 kom m.a. fram að dómsmálaráðherra gerði samning við Neyðarlínuna um fyrirkomulag starfseminnar og fjármögnun og væri rekstrarframlag ríkissjóðs samkvæmt honum rúmlega 100 milljónir króna samkvæmt fjárlögum ársins 2007. Núverandi samningur gildi til ársins 2011 og gerði frumvarpið ráð fyrir að hann héldi gildi sínu. Í öðru lagi hefði félagið tekjur af seldri þjónustu til ýmissa aðila sem alls næmu um 460 milljónum króna á árinu 2007. Í þriðja lagi hefði félagið fengið um 25 milljón króna framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu sem PFS annaðist og miðað væri við að það fyrirkomulag yrði óbreytt í frumvarpinu.

22) Með ákvörðun PFS nr. 17/2009 framlengdi stofnunin alþjónustuskyldur Neyðarlínunnar um aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala. Skyldi útnefningin gilda á meðan Neyðarlínan væri með samning við innanríkisráðuneytið um rekstur vaktstöðvar samræmdrar neyðarsímssvörunar, sbr. 8. gr. laga nr. 40/2008 um samræmda neyðarsímssvörun.

23) Eins og fram kom hér að framan sækir Neyðarlínan um 69.362.508 kr. framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2018. Samkvæmt mati endurskoðanda félagsins nam kostnaður félagsins vegna starfsemi sem snéri að 112 á árinu 2016 kr. 309.654.055. Fram kom að

samkvæmt mælingum sem gerðar hefðu verið á nýtni neyðarborða og öryggisborða mætti ætla að 22,4% af þjónustu félagsins félli undir alþjónustukvöð, en það væri mjög svipað hlutfall og síðustu 8 ár.

24) Um nokkurt árabíl hefur legið fyrir að núverandi gjaldhlutfall stæði ekki undir árlegum framlögum til Neyðarlínunnar, þ.e. munurinn hefur skeikað á u.þ.b. 10 milljónum kr. á ári, en hefur farið hækkandi með verðlagsbreytingum. Þetta hefur þó ekki komið að sök á umræddu tímabili þar sem sjóðurinn hefur átt inneign til að mæta þessu misvægi á tekjum og útgjöldum sjóðsins. Með tilliti til þess var ljóst að hækka þyrfti gjaldhlutfall jöfnunargjalds sem fjarskiptafyrirtækjum er gert að greiða í jöfnunarsjóð alþjónustu til að standa undir fyrirséðum framlögum úr sjóðinum til Neyðarlínunnar.

25) Í ljósi þessa lagði PFS til við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að gjaldhlutfall samkvæmt 3. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga skyldi hækkað úr 0,10% upp í 0,15%, sbr. bréf dags. 29. maí 2017. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 29. desember 2017, barst PFS svar við erindi stofnunarinnar. Í svarbréfinu er vísað til lögskýringarganga sem fylgdu lögum nr. 40/2008 um samræmda neyðarsímsvörun, þar sem kemur fram sú fyrirætlun að hverfa frá því að fjármagna neyðarsímsvörun með framlögum úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Gildandi reglugerð um alþjónustu í fjarskiptum nr. 1356/2007 væri ekki í samræmi við þetta. Þar sem til stæði að endurskoða reglugerðina, hvað þetta varðar, taldi ráðuneytið ekki vera forsendur til að hækka gjaldhlutfall jöfnunargjalds samkvæmt tillögu PFS.

26) Þegar þessi niðurstaða ráðuneytisins lá fyrir var ljóst að það myndi koma til skerðingar á framlagi Neyðarlínunnar úr jöfnunarsjóði, þar sem að ekki væru fyrir hendi skuldbindingar um að auka tekjur sjóðsins til að rétta af viðvarandi halla. Var Neyðarlínunni tilkynnt um þetta með bréfi PFS, dags. 29. desember 2017.

III.

Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

3.1. Forsendur úthlutunar

27) Við mat á umsókn Neyðarlínunnar ber PFS að fara eftir VI. kafla laga um fjarskipti ásamt reglugerð um alþjónustu nr. 1356/2007. Í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, segir að allir notendur skuli eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu. Í 3. mgr. 19. gr. sömu laga getur að líta upptalningu á þeirri þjónustu sem talist getur til alþjónustu, en ekki er um tæmandi talningu að ræða. Í 3. mgr. 20. gr. laganna segir að innanríkisráðherra skuli setja reglugerð um alþjónustu, sbr. einnig 7. mgr. 22. gr. sömu laga. Í 4. gr. alþjónustureglugerðarinnar er kveðið á um hvaða þjónusta teljist til alþjónustu og er þar m.a. getið um aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segir að PFS skuli tryggja að a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki veiti hverja tegund alþjónustu. Eins og getið var um í málavaxtalýsingu hér að framan er Neyðarlínan skráð sem fjarskiptafyrirtæki, er með þjónustusamning við innanríkisráðuneytið um samræmda neyðarsímsvörun og ber þá alþjónustukvöð að sinna neyðarþjónustu og neyðarsímsvörun.

28) Í 21. gr. laga nr. 81/2003 er fjallað um fjárframlög til alþjónustu. Ákvæði 1. mgr. var breytt með lögum nr. 78/2005. Hljóðar ákvæðið nú á þá leið að fjarskiptafyrirtæki geti sótt um það til PFS að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá alþjónustu sem því er gert skylt að veita, telji fyrirtækið að sú þjónusta sé rekin með tapi og sé því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu. Þá kemur fram að við útreikninga á kostnaði við alþjónustu skuli m.a. taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna og að nánar skuli kveðið á um slíka útreikninga í alþjónustureglugerð. Nánari útfærslu á ofangreindu lagaákvæði er að finna í 11. gr. alþjónustureglugerðar.

29) PFS telur að alþjónustukvöð sú sem lögð hefur verið á Neyðarlínuna sé ósanngjörn byrði á félagið í skilningi fjarskiptalaga og alþjónustureglugerðar. Fjárframlög Neyðarlínunnar frá innanríkisráðuneytinu dekkja ekki kostnað við að sinna innhringasímtölum í neyðarnúmerið 112 heldur aðeins kostnað við úrvinnslu símtals, boðun viðbragðsaðila, skýrslugerð o.fl. Ekki verður séð að tekjumöguleikar vegna umræddrar alþjónustukvaðar séu til staðar að undanskildu því jöfnunarsjóðsframlagi sem félagið sækir hér um.

30) Í Evrópu hefur álitamálið um markaðsávinning af því að veita alþjónustu fyrst og fremst komið til skoðunar hjá fyrrverandi einkaréttarfélögum sem voru í ríkiseigu og höfðu yfirburðastöðu á fjarskiptamarkaði en starfa nú á samkeppnismarkaði. Í aðdragandanum að opnum fjarskiptamarkaðarins innan ESB hófst umræða um það hvernig tryggja mætti að þegnar aðildarríkjanna hefðu eftir opnunina jafnan aðgang að lágmarks símaþjónustu óháð búsetu. Ýmsir höfðu áhyggjur af því að samkeppni á fjarskiptamörkuðum myndi leiða til þess að fjarskiptafyrirtækin sæju sér hag í því að loka fyrir símaþjónustu hjá óarðbærum viðskiptavinum. Af þessum umræðum er hugmyndin um alþjónustu sprottin.

31) Með hugtakinu *markaðsávinningi* er átt við óefnislegan hag alþjónustuveitanda af því að veita alþjónustu. Þessi hagur hefur almennt verið talinn geta falist í æviferilsáhrifum fyrirtækis, alnánd og ímynd eða vörumerki. *Æviferilsáhrif* lýsa sér í því að með því að þjóna viðskiptavinum sem ekki er hagkvæmt að þjóna eykur alþjónustuveitandinn líkurnar á því að viðskiptavinurinn eigi viðskipti við hann í framtíðinni eftir að arðsamt verður að þjónusta hann¹. *Alnánd* felst í því að fyrirtæki býður fjarskiptaþjónustu alls staðar á ákveðnu svæði eða á landinu öllu². Varðandi *ímynd* hefur verið talið að alþjónustuveitandi sé líklegur til þess að hafa hag af umtali og auglýsingu sem fylgir því að þjóna óhagkvæmum svæðum og viðskiptavinum sem hluta af alþjónustuskyldum með þeim hætti að það hefur áhrif á ímynd vörumerkis þjónustuveitandans og orðstír félagsins³. *Vörumerki* er skilgreint sem hvers konar sýnileg tákn sem eru til þess fallin að greina vörur eða þjónustu eins aðila frá vörum og þjónustu annarra⁴.

32) PFS telur að ofangreind sjónarmið eigi ekki allskostar við um aðstæður Neyðarlínunnar í máli þessu. Félagið stundar mjög takmarkaða fjarskiptastarfsemi og er ekki í samkeppni á fjarskiptamarkaði. Tekjur félagsins eru að miklu leyti komnar frá opinberum aðilum eða frjálsum félagasamtökum eins og björgunarsveitum, vegna

¹ Sjá nánar skilgreiningu í 14. tölulið 2. gr. alþjónustureglugerðar nr. 1356/2007.

² Sjá nánar skilgreiningu í 4. tölulið 2. gr. alþjónustureglugerðar nr. 1356/2007.

³ Sjá nánar skilgreiningu í 11. tölulið 2. gr. alþjónustureglugerðar nr. 1356/2007.

⁴ Sjá nánar skilgreiningu í 13. tölulið 2. gr. alþjónustureglugerðar nr. 1356/2007.

lögboðinna verkefna. Tekjur þær sem félagið hefur á frjálsum markaði eru vegna þjónustu við öryggisfyrirtæki, fjármálastofnanir og aðra aðila fyrir þjónustu sem ekki verður talin til fjarskiptaþjónustu, eins og það hugtak er skilgreint í 14. tölul. 3. gr. laga nr. 81/2003. Óefnislegir þættir hafa í framkvæmd verið reiknaðir í heild sinni þegar umsókn vegna framlags fyrir alþjónustu hefur borist. Þegar PFS hugðist beita aðferðarfræði þessari í kjölfar umsóknar Símans hf. um alþjónustuframlag vegna ársins 2005 hafði stofnunin í hyggju að reikna markaðshag 0,65% af heildarveltu Símans. PFS hyggst ekki reikna út markaðshag Neyðarlínunnar í máli þessu af ástæðum þeim sem raktar voru hér að ofan.

33) Í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 81/2003 segir að berist PFS beiðni um fjárframlög skv. 1. mgr. skuli stofnunin ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða ef stofnunin telur að þjónustan verði ekki tryggð með öðrum hagkvæmari hætti og ef ljóst er að þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð. PFS mun því ákvarða kostnað Neyðarlínunnar vegna umræddrar alþjónustukvaðar þar sem stofnunin telur að þjónustan sé óhjákvæmileg. Jafnframt hefur stofnunin enga ástæðu til að ætla að slík þjónusta verði veitt með öðrum hagkvæmari hætti, auk þess sem um lögbundna þjónustu er að ræða samkvæmt fjarskiptalögum og lögum nr. 40/2008 um samræmda neyðarsvörun. Samkvæmt síðargreindum lögum gerir innanríkisráðuneytið samning við tiltekinn aðila um slíka þjónustu, sem í dag er Neyðarlínan.

34) Samkvæmt 3. mgr. 21. gr. sömu laga skal alþjónustuveitandi upplýsa nákvæmlega hvert rekstrartapið af alþjónustustarfseminni er og hvernig það sundurliðast. Samkvæmt 11. gr. alþjónustureglugerðar skal PFS ákvarða nettókostnað umsækjanda vegna alþjónustuskyldu hans og taka með í reikninginn þann markaðsávinning sem umsækjandi hefur af því að veita alþjónustu, sé slíkur markaðsávinningur fyrir hendi á annað borð. Samanber ofangreint er það mat PFS að slíkur markaðsávinningur eigi ekki við í tilviki Neyðarlínunnar. Því ber PFS að ákvarða nettókostnað Neyðarlínunnar vegna alþjónustuskyldna félagsins án þess að hugsanlegur markaðsávinningur komi til frádráttar.

35) Í 6. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga og í 12. gr. alþjónustureglugerðar kemur skýrt fram að alþjónustuveitandi skuli viðhafa bókhaldslegan aðskilnað vegna þeirra rekstrarþátta er snúa að alþjónustu og þeirra rekstrarþátta sem snúa að öðrum þáttum rekstrarins. Neyðarlínan hefur upplýst PFS um að félagið viðhafi slíkan aðskilnað og það hefur endurskoðandi félagsins einnig staðfest. Í 13. gr. alþjónustureglugerðar er fjallað um sérgreiningu kostnaðar og tekna vegna alþjónustu. Í a-lið er fjallað um beinan kostnað, í b-lið um sameiginlegan kostnað og í c-lið og d-lið um greiningu kostnaðar þegar bein kostnaðargreining er ekki möguleg samkvæmt a- og b-liðum. Í d-lið segir m.a. að þegar hvorki er hægt að finna beina né óbeina aðferð til heimfærslu, skuli heimfærsla kostnaðar eiga sér stað á grundvelli skiptireglu sem reiknast sem hlutfall alls beins og óbeins kostnaðar heimfærðs annars vegar til viðkomandi alþjónustu og hins vegar til annarrar þjónustu sem á hlutdeild í kostnaðinum. Það er mat PFS að bókhaldsleg aðgreining Neyðarlínunnar og umsóknir félagsins um alþjónustuframlag síðustu ára hafi byggst á þessari aðferð. Það sama á við þá umsókn sem hér er til umfjöllunar.

36) Við skoðun á starfsemi Neyðarlínunnar hefur komið í ljós að þar er starfrækt blönduð starfsemi af sömu starfsmönnum sem m.a. leiðir til þess að ekki er auðvelt að skipta kostnaði beint, t.d. launakostnaði. Það er því mat PFS að á grundvelli 13. gr.

alþjónustureglugerðarinnar sé Neyðarlínunni heimilt að byggja bókhaldslega aðgreiningu kostnaðar við að veita umrædda alþjónustu á mælingum á nýtni neyðarborða og öryggisborða.

37) Umsókn Neyðarlínunnar um framlag úr jöfnunarsjóði byggist á útreikningum á því hvaða kostnaður teljist heyra undir alþjónustukvöð félagsins, þ.e. að sinna innhringisímtölum í neyðarnúmerið 112. Kostnaður vegna svörunar og áframsendingar slíkra símtala hefur verið greiddur úr jöfnunarsjóði, en ekki annar kostnaður vegna slíkra símtala, svo sem úrvinnsla símtals, boðun viðbragðsaðila og önnur þjónusta tengd símtali og skráning símtals. Innanríkisráðuneytið (áður dómsmálaráðuneytið) hefur með fjárframlögum tryggt Neyðarlínunni fjármögnun þess hlutar neyðarsímsvörunar sem ekki hefur verið fjármagnaður af jöfnunarsjóði. Þar að auki hefur Neyðarlínan tekjur af seldri þjónustu sem ekki tengist neyðarsímsvörun eins og þjónustu við öryggisfyrirtæki.

38) Endurskoðandi Neyðarlínunnar hefur upplýst PFS um rekstrarkostnað Neyðarlínunnar vegna reksturs 112 á árinu 2018 af frádregnum afskriftum sem ekki er tekið tillit til í umsókninni. Rekstur Neyðarlínunnar hefur verið sundurliðaður niður á nokkra kostnaðarliði, þ.e. laun og launatengd gjöld, rekstrarkostnað varðstofu, tækja og búnaðar, húsnæðiskostnað og skrifstofu- og stjórnunarkostnað. Út frá tölum um kostnað við rekstur umræddra þátta í starfsemi Neyðarlínunnar hefur fjárframlag til félagsins verið ákvarðað sem margfeldi af hlutfalli þess rekstrar sem fellur undir alþjónustu og umrædds kostnaðar að frádregnum afskriftum. Samkvæmt útreikningum endurskoðanda félagsins er þetta hlutfall nú 22,4%, sem er nánast það sama og undanfarin 9 ár. Ofangreindur kostnaður við 112 að frádregnum afskriftum nam kr. 349.504.963 á árinu 2018.

39) Alþjónustubyrði Neyðarlínunnar fyrir árið 2018 telst því vera því kr. 78.289.112. Á þeim grundvelli samþykkir PFS umsókn Neyðarlínunnar um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2019.

3.2. Staða jöfnunarsjóðs - skerðing á framlagi

40) Eins og um er getið í málavaxtalýsingu hefur um nokkurt árabil ríkt ójafnvægi á milli þeirra tekna sem renna í jöfnunarsjóð alþjónustu í fjarskiptum og þeirra útgjalda sem leiða af ákvörðunum PFS um alþjónustuframlög til Neyðarlínunnar. Til að halda framlögum til Neyðarlínunnar óbreyttum, að teknu tilliti til verðlagsbreytinga, hefur PFS gengið á inneign sem hefur verið til staðar í sjóðnum.

41) Þá liggur fyrir að ekki er fyrir hendi skuldbinding af hálfu stjórnvalda um að auka tekjur sjóðsins, heldur er það fremur fyrirætlun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að endurskoða reglugerð um alþjónustu nr. 1356/2007 með það fyrir augum að hverfa frá því að fjármagna neyðarsímsvörun með framlögum úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

42) Við útgreiðslu á alþjónustuframlagi fyrir árið 2018 tæmdist alþjónustusjóðurinn. Við útgreiðslu á framlagi fyrir árið 2019 getur PFS því ekki gengið á inneign í sjóðinum eins og stofnunin hefur gert undanfarin ár til að brúa bilið á milli tekna og útgjalda sjóðsins.

3.3. Útgreiðsla samkvæmt heimild í fjárlögum

43) Áætlaðar tekjur jöfnunarsjóðs með álagningu jöfnunargjalds á árinu 2019 nema 45,7 milljónum kr. [Útgjaldaheimild fyrir jöfnunarsjóð alþjónustu samkvæmt fjárlögum ársins 2019 nemur á hinn bóginn 54,7 milljónum kr.

44) Á frekari skoðunar telur PFS ekki fært að úthluta hærra framlagi til Neyðarlínunnar en sem nemur tekjum sjóðsins. Samkvæmt því getur útgreiðsla alþjónustuframlags til Neyðarlínunnar ohf. ekki orðið hærra en kr. 45.700.000.]⁵

⁵ Tilgreining á tölu í fjárlögum leiðrétt þann 8. apríl 2019 ásamt viðeigandi orðalagsbreytingum.

Ákvörðunarorð

1. Alþjónustubyrði Neyðarlínunnar ohf. fyrir neyðarsvörun á árinu 2018 telst vera kr. 78.289.112.
2. Samþykkt og útgreitt alþjónustuframlag til Neyðarlínunnar ohf. úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2019 er kr. 45.700.000.
3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 20. mars 2019

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson