



Ákvörðun nr. 10/2023

Alþjónustuframlag til Neyðarlínunnar ohf. fyrir tiltekið staðfang.

(mál nr. 2023070019)

I.

Umsókn um alþjónustuframlag

(1) Með tölvupósti dags. 10. júlí 2023 barst Fjaraskiptastofu (FST) erindi frá Neyðarlínunni þar sem óskað var eftir samþykki fyrir kostnaði vegna alþjónustu vegna umsóknar neytanda (hér eftir notandi) en þar sagði eftirfarandi:

(2) „ Í [...] ¹ er búið að taka í notkun gamalt eyðibýli sem heitir [...] og þar með komið þar lögheimili. Í dalnum er ekki farnet í boði og þar er aðeins einn annar bær [...], einnig nýlega aftur komin í byggð, sem var tengdur við ljósleiðara fyrir 2 árum sem hluta af alþjónustu. Til að útvega fjaraskiptasamband á [...] er hagkvæmast að leggja ljósleiðara frá [...] og tengjast þannig við ljósleiðarakerfi Tengis.“

(3) Samkvæmt erindi Neyðarlínunnar lá fyrir tilboð í verkið sem hljóðaði upp á 2,2 milljónir kr. án virðisaukaskatts. Jafnframt benti Neyðarlínan á að samkvæmt ákvörðun nr. 9/2020 um alþjónustuútnefningu Neyðarlínunnar væri það umfram hámarkskostnað vegna einstakrar fjaraskiptatengingar og því væri óskað samþykkis FST fyrir því að tengja [...] með ljósleiðara miðað við framangreinda lýsingu og kostnað.

II.

Málavextir

2.1. Tölvupóstur FST til Neyðarlínunnar.

(4) Með tölvupósti, dags. 10. júlí 2023, óskaði FST eftir frekari upplýsingum frá Neyðarlínunni m.a. um hvort að aðrar leiðir væru mögulegar sem gætu þá þjónað fleiri notendum á svæðinu.

(5) Í svari Neyðarlínunnar sem barst samdægurs með tölvupósti sagði að umrædd leið væri um þrjú kílómetrar og að það hefði verið skoðað hvort að hægt væri að koma upp farnetssambandi en niðurstaðan hefði verið sú að það væri töluvert dýrari lausn. Sú lausn fæli í sér lagningu ljósleiðara og rafmagns að sendastað, uppsetningu masturs og sjálfum

¹ Felld brott vegna trúnaðar. Sama á við um eftirfarandi hornklofa í ákvörðuninni.

sendinum, því næst þyrfti að útvega samband fyrir þann sendi langar leiðir. Þá yrði rekstrarkostnaður sendisins mjög hár þar sem talsverð vegalengd væri í næstu símstöð.

2.2. Tilkygning FST til notanda.

(6) Með bréfi og tölvupósti, dags. 15. ágúst 2023, tilkynnti notanda að stofnunin væri með til meðferðar umsókn hans til Neyðarlínunnar um alþjónustuframlag vegna fjarskiptatengingar að [...]. Stofnunin upplýsti jafnframt um að við mat á því hvort að hann ætti rétt á framlagi þyrfti stofnunin að kanna hvort að skilyrði fyrir alþjónustu fjarskipta séu fyrir hendi. Í þeirri skoðun FST fælist ákveðin vinnsla persónuupplýsinga, svo sem að stofnunin kallaði eftir upplýsingum frá sveitarfélagi og Þjóðskrá Íslands. FST bárust ekki athugasemdir við þessu erindi stofnunarinnar.

2.3. Fyrirspurn FST til Þjóðskrár Íslands.

(7) FST sendi bréf, dags. 21. ágúst 2023, á Þjóðskrá Íslands þar sem vísað var til 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga um að neytendum skal á lögheimili eða aðsetri samkvæmt skráningu hjá Þjóðskrá Íslands tryggður aðgangur á nothæfri netaðgangspjónustu og símapjónustu með tilgreindum gæðum. Í bréfi FST var óskað eftir staðfestingu á skráningu lögheimilis notanda að [...], sem og óskað var eftir upplýsingum um hvenær skráning hefði átt sér stað.

(8) FST barst svarbréf frá Þjóðskrá Íslands þann 5. sept. 2023 með tölvupósti þar sem staðfest var að hann væri með skráð lögheimili að [...] og hefði það verið skráð svo frá og með [...].

2.4. Bréf FST til notanda

(9) Með bréfi FST, dags. 20. sept. 2023, til notanda fór stofnunin yfir umfang og eðli alþjónustu og stofnunin þyrfti að samþykkja sérstaklega kostnað sem færi umfram 1.000.000 kr. hámarkskostnað samkvæmt ákvörðun nr. 9/2020. Í bréfinu var notanda tilkynnt um að stofnunin hygðist samþykkja beiðni Neyðarlínunnar að hluta til eða að upphæð 1.700.000 kr. en að notandi þyrfti sjálfur að greiða það sem út af stæði eða upphæð að hámarki 500.000 kr. Greiðsla hans hlutar til Neyðarlínunnar væri gerð að skilyrði fyrir því að eftirfarandi útgreiðslu á alþjónustuframlagi til Neyðarlínunnar. FST gaf notanda kost á að tjá sig um efni bréfsins og koma á framfæri athugasemdum til 4. október 2023. Ef að engar athugasemdir bærust myndi stofnunin líta svo á að fallist væri á þessa tilhögun.

2.5. Tölvupóstur Neyðarlínunnar til FST

(10) Með tölvupósti, dags. 7. okt. 2023, upplýsti Neyðarlínan FST um að notandi hefði haft samband og andmælti hann ekki að þurfa greiða tilgreinda fjárhæð, sbr. bréf FST, dags. 20. sept. 2023.

III.

Forsendur og niðurstaða

(11) Mál þetta varðar umsókn Neyðarlínuna um fyrirfram samþykki vegna stakrar fjarskiptatengingar að [...]. Sá raunkostnaður sem fellur til á Neyðarlínuna vegna alþjónustukvaðar getur að hámarki orðið 1.000.000 kr. fyrir staka fjarskiptatengingu. Ef fyrirséð er að sá kostnaður muni fara umfram það getur Neyðarlínan ohf. leitað eftir fyrirfram samþykki FST til að fá slíkan kostnað bættan, sem félagið hefur gert.

3.1 Almennt um alþjónustu

(12) Þann 1. sept. 2022 tóku gildi lög um fjarskipti nr. 70/2022 og eldri fjarskiptalög nr. 81/2003 féllu úr gildi. Alþjónusta eru afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru neytendum á viðráðanlegu verði í samræmi við ákvæði laga þessara. Í 62. gr. fjarskiptalaga er fjallað um rétt til alþjónustu. Þar segir eftirfarandi:

Neytendum skal á lögheimili eða aðsetri samkvæmt skráningu hjá Þjóðskrá Íslands tryggður aðgangur á viðráðanlegu verði að nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu með tilgreindum gæðum, þ.m.t. tengingu sem liggur að baki.

Þjónustutegundir innan alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni.

Neytandi getur óskað eftir að tenging skv. 1. mgr. verði takmörkuð við stuðning við símaþjónustu.

Réttur til alþjónustu skv. 1. mgr. er ekki fortakslaus og getur verið háður takmörkunum vegna kostnaðar, landfræðilegra aðstæðna eða annars óhagræðis. Ágreiningur um synjun þjónustu skal borinn undir Fjarskiptastofu til ákvörðunar.

Réttur til alþjónustu á viðráðanlegu verði samkvæmt lögum þessum skal einnig ná til örfélaga í skilningi laga um ársreikninga á stöðum þar sem þau eru með heilsársstarfsemi.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um þá þjónustu og aðgerðir sem neytendum skulu standa til boða í gegnum viðkomandi tengingu. Á meðal þess sem ráðherra getur kveðið á um í reglugerð eru nánari viðmið um virkni, gæði og tæknilega eiginleika sem netaðgangspjónusta skal að lágmarki búa yfir.

(13) Orðalag 2. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga felur í sér að veiting skilgreindrar lágmarkspjónustu innan alþjónustu er ekki bundin við tiltekna tækni.² Í athugasemd við ákvæðið í frumvarpi fjarskiptalaga nr. 70/2022 kemur fram að gæði og öryggi farnetspjónustu hefur aukist mjög hér á landi á undanförunum árum. Það er því ekki lengur gert ráð fyrir að binda síma- og netaðgangspjónustu innan alþjónustu við fast net.

(14) Almennt er gengið út frá því að staðföng sem hafa aðgang að 3G farnetspjónustu eða yngri kynslóða háhraða farneta njóti alþjónustu í fjarskiptum. Þótt 3G, 4G eða 5G farnetspjónusta nái nánast til allra lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi á landinu eru tiltekin fjöldi staðfanga sem þurfa að reiða sig á fjarskiptasamband um fastanetstengingar. Vegna landfræðilegra aðstæðna og langra lagnaleiða hefur ekki tekist að útvega ljósleiðaratengingar og/eða gott háhraða farnetssamband á sumum stöðum.

3.2. Alþjónustuútnefning Neyðarlínunnar

(15) Lengst af hefur það verið á hendi Mílu ehf. (og forvera þess félags) að veita notendum hér á landi alþjónustu í fjarskiptum. Með bréfi þann 18. ágúst 2022 var Mílu ehf. tilkynnt um að Fjarskiptastofa hefði ákveðið að endurnýja ekki alþjónustukvöðina að undangengnu opnu samráði við hagsmuna aðila en kvöðin átti að gilda til 31. desember 2022. Stuttu áður en kvöðin rann út eða í október það ár afturkallaði FST framlengingu ákvörðunina í ljósi

² Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr.1100/2022 um alþjónustu á sviði fjarskipta segir: „ Alþjónustu má veita endanotendum í gegnum föst net eða þráðlaus net, svo sem farnet eða yfir gervitungl.“

niðurstöðu dóms Landsréttar í máli nr. 250/2022 um að framlenging hennar hefði verið ný og sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun.³

(16) Framangreind alþjónustukvöð Mílu ehf. fólst í því að útvega lögheimilum og vinnustöðum með heilsárs atvinnustarfsemi tengingu við almenna fjarskiptanetið. Slík tenging er annað hvort ljósleiðari eða koparþráður. Með þeim breytingum sem gerðar voru á alþjónustuákvæðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 vorið 2018 var alþjónusta í fjarskiptum orðin tæknilega hlutlaus, þ.e. þjónustuna mátti veita jafnt í fastanetum sem og í þráðlausum netum.

(17) Fjarskiptasamband hér á landi var áður tryggt með almenna rásaskipta talsímakerfinu (PSTN) sem starfrækt hefur verið á vegum heildsölu Símans hf. Sú tækni er orðin úrelt og síðustu ár hefur símstöðvum þessa kerfis verið lokað í áföngum eða allt frá árinu 2020. Útlit er fyrir að niðurlagning þessa kerfis verði að fullu lokið á næsta ári.⁴

(18) Í ljósi þess að einhver heimili eða vinnustaðir nytu ekki nothæfrar fjarskiptaþjónustu vegna niðurlagningar PSTN kerfisins ákvæð Póst- og fjarskiptastofnunar (nú FST) að útnefna Neyðarlínuna ohf. sem alþjónustuveitanda fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilvikum, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 9/2020.⁵ Þar sem að Neyðarlínan er hvorki þjónustuveitandi í þeim tengingum sem félagið setur upp né tekur gjald af þeim því verður ekki til neinn markaðsávinningur sem vegið getur upp tap félagsins. Að áliti stofnunarinnar var sá kostnaður í eðli sínu ósanngjörn byrði á Neyðarlínunni ohf. Meðal annars á grundvelli þessarar forsendu er framkvæmd á útgreiðslu alþjónustuframlags til Neyðarlínunnar skrifuð inn í sjálfa alþjónustuútnefninguna.

(19) Í kafla 3.8.1. í ákvörðun póst- og fjarskiptastofnunar nr. 9/2020 er fjallað um kostnað alþjónustunnar, fjármögnun hennar og málsmeðferð. Forsenda alþjónustuútnefningarinnar er að Neyðarlínan ohf. verði ekki fyrir kostnaði sem félagið telur sig þurfa að fá bætt. Hér er hvort tveggja um að ræða kaup á nýjum búnaði eða nauðsynlegar viðgerðir á búnaði sem er í rekstri. Hvað varðar vinnubáttinn er t.d. átt við alla undirbúningsvinnu, hönnun, mælingar, prófanir, ásamt vinnu við uppsetningu. Þá fæst allur tilheyrandi ferða- og flutningskostnaður einnig bættur. Hins vegar er ekki ætlunin að almennur rekstrarkostnaður sé bættur, enda ætlast til að heildsölugjöld og/eða notendagjöld standi straum af slíkum kostnaði.

(20) Í kafla 3.8.4. í ákvörðun nr. 9/2020 er síðan fjallað um hámarksframlag fyrir tiltekið staðfang. Vegna mögulegs alþjónustuframlags hefur stofnunin miðað við sömu upphæð og þann kostnað við að koma á örbylgjusambandi, þ.e. að upphæðin fari ekki yfir 1.000.000 kr. án vsk. fyrir hverja fjarskiptatengingu til lögheimilis eða vinnustaðar með heilsárs atvinnustarfsemi.

³ Fjarskiptastofa (2022). Framlenging á alþjónustukvöð Mílu afturkölluð. Sótt þann 11. okt. 2023 af <https://fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/framlenging-a-althjonustukvod-milu-afturkollud>

⁴ Heildsala Símans. PSTN Útfösun. Sótt þann 11. okt. 2023 af: <https://heildsala.siminn.is/#afangar>

⁵ Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 9/2020 - Neyðarlínan ohf. útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilvikum. Sjá nánar: <https://fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/stjornsysla/akvardanir-og-urskurdir/akvordun/%C3%A9Arlausnir/9-2020>

(21) Þar sem að um væri að ræða mjög þröng undantekningartilvik vegna tiltekinna staðfanga, víðsvegar um landið, sem vegna erfiðra aðstæðna væri dýrt að tengja fjarskiptasambandi, taldi stofnunin ekki rétt að setja tiltekið þak á alþjónustuframlag. Fari áætlaður kostnaður við slíka framkvæmd umfram 1.000.000 kr. án vsk. þarf alþjónustuveitandi fyrirfram að leita samþykkis stofnunarinnar sem leitar umsagnar fjarskiptasjóðs um framkvæmdina og áætlaðan kostnað hennar. Við ákvörðun um hvort veita skuli hærra alþjónustuframlag tekur FST fyllsta tillit til sjónarmiða fjarskiptasjóðs.

3.3. Réttur notanda til alþjónustu

(22) Af ástæðum sem eru FST ókunnar var bærinn [...] ekki tengdur á sínum tíma við ljósleiðarann sem að liggur um dalinn og rétt við bæinn sjálfan. Mögulega var þar ekki föst búseta áður eða þáverandi eigandi kaus ekki að fá slíka tengingu. Ástæða þess kemur þó ekki til sérstakrar skoðunar af hálfu FST.

(23) Notandi á skráð lögheimili að [...] skv. skráningu Þjóðskrár Íslands og því á hann rétt á nothæfri netaðgangspjónustu og símapjónustu á viðráðanlegu verði, sbr. 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga. Réttur til alþjónustu er ekki alveg fortakslaus en það er til dæmis gerður fyrirvari um það í 4. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga að alþjónustu verði ekki komið á vegna landfræðilegra aðstæðna eða mjög mikils kostnaðar. Það eru dæmi þess að kostnaður við að leggja heimtaug í tiltekin staðföng í afskekktu strjálbýli sé svo mikill og lagnaleiðir svo langar að ekki gefst kostur á gagnaflutningspjónustu. Hefur þá þurft að koma upp fullnægjandi fjarskiptasambandi með öðrum hætti.

[...] ⁶

Mynd 1: Lega ljósleiðara um [...] og tengd staðföng.

[...] ⁷

Mynd 2: Nærmynd af legu ljósleiðara við [...].

(24) Við ákveðnar aðstæður getur verið ódýrara og hagkvæmara að nýta þráðlausa tækni. Ef neytandi á tilteknum stað hefur aðgang að farnetspjónustu sem uppfyllir skilgreind viðmið skv. reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1100/2022 á hann ekki rétt á því til viðbótar að fá einnig aðgang að fastanetspjónustu undir merkjum alþjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá Neyðarlínunni og gögnum FST ætti háhraða farnetssamband að [...] að vera ekkert eða afar takmarkað. Því á notandi ekki kost á fullnægjandi farnetspjónustu.

[...] ⁸

Mynd 3 - 4G samband hjá Símanum

(25) Samkvæmt upplýsingum frá Neyðarlínunni og fyrirliggjandi gögnum FST um stöðu fjarskipta á umræddu svæði þá er það mat stofnunarinnar að þjónustan verður ekki tryggð með öðrum hagkvæmari hætti heldur en Neyðarlínan hefur gert tillögu um, þ.e. með lagningu ljósleiðara frá [...] og tengt sé inn á kerfi fjarskiptafélagsins Tengis, sem að mun sjá um sjálfa framkvæmdina. Samkvæmt fyrirliggjandi tilboði í verkið mun það kosta um 2.200.000 kr. að koma á fjarskiptasambandi að [...].

⁶ Mynd felld brott vegna trúnaðar.

⁷ Mynd felld brott vegna trúnaðar.

⁸ Mynd felld brott vegna trúnaðar.

3.4 Kostnaðarhlutdeild notanda

(26) Hvað varðar upphæð alþjónustuframlagsins vill FST taka fram að íslenska ríkið hefur í gegnum fjarskiptasjóð, sem starfar samkvæmt lögum nr. 132/2005, staðið fyrir ljósleiðaravæðingu í dreifbýli í gegnum verkefnið Ísland ljóstengt sem ætlað var að stuðla að uppbyggingu fjarskiptainnviða í dreifbýli utan markaðssvæða. Ljósleiðaravæðing var á forræði og ábyrgð þeirra sveitarfélaga sem hlutu styrk frá ríkinu. Styrkurinn rann aðeins til sveitarfélaga til ljósleiðaravæðingar í dreifbýli og var hann bundin ákveðnum almennum skilyrðum en eitt þeirra var ákveðið viðmið um kostnaðarpáttöku sveitarfélagsins/notandans. Fjarskiptasjóður gerði þá kröfu að lágmarksframlag sveitarfélagsins ásamt tengi- eða stofngjaldi notanda yrði samtals um 500.000 kr. án vsk.⁹

(27) Í því sambandi má einnig nefna að samkvæmt áðurgildandi alþjónustukvöð Mílu ehf. var miðað við 650.000 kr. hámarkskostnað alþjónustuveitanda fyrir hverja heimtaug. Umfram kostnaðarbyrði féll því á notandann sjálfan.

(28) Í ljósi þess háa kostnaðar vegna stakrar fjarskiptatengingar þá telur FST rétt að notandi tengingarinnar að [...] taki þátt í þessum kostnaði að hluta til líkt og aðrir notendur í dreifbýli sem hafa notið styrks frá ríkinu í gegnum verkefnið Ísland ljóstengt eða sem alþjónustuþegar. FST telur rétt að miðað við að sá hlutur notandans verði að hámarki 500.000 kr. m. vsk. Notandi hefur ekki andmælt kostnaðarpáttöku, sbr. tölvupósti Neyðarlínunnar til FST þann 7. okt. 2023.

(29) Að öllu framangreindu virtu samþykkir FST umsókn Neyðarlínunnar ohf. um alþjónustuframlag að hluta til vegna fjarskiptatengingar að [...], að upphæð 1.700.000 kr.

(30) Notandi [...] að [...] þarf að greiða þann hlut kostnaðar vegna framkvæmdarinnar sem út af stendur eða upphæð sem nemur að hámarki 500.000 kr. Greiðsla á hlut notanda til Neyðarlínunnar er skilyrði fyrir eftirfarandi útgreiðslu á alþjónustuframlagi til Neyðarlínunnar.

Ákvörðunarorð

- 1. Fjarskiptastofa samþykkir umsókn Neyðarlínunnar ohf. að hluta til eða að upphæð 1.700.000 kr. vegna fjarskiptatengingar að [...]. Greiðsla á hlut notanda, 500.000 kr., til Neyðarlínunnar ohf. er skilyrði fyrir eftirfarandi útgreiðslu á alþjónustuframlagi til Neyðarlínunnar.**
- 2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 20. 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. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. sömu laga um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot**

⁹ Fjarskiptasjóður (2021). Fyrirkomulag og skilmálar lokaúthlutunar styrkja til uppbyggingar sveitarfélaga á ljósleiðarakerfum í dreifbýli. Bls. 2. Sótt af https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dsland%20lj%C3%B3stengt%202021_skilm%C3%A1lar.pdf

frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarskiptastofa, 19. október 2023

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson