

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 7/2024

Kæra á ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 13/2024:
Ágreiningur um kostnað vegna neyðarboða

I. Hin kærða ákvörðun

1. Með stjórnslukæru, dags. 29. nóvember 2024, hefur Neyðarlínan ohf. (hér eftir kærandi eða NL) kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 13/2024: „Ágreiningur um kostnað vegna neyðarboða“ (hin kærða ákvörðun) til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).
2. Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að staðfest verði að fjarskiptafélögum sé óheimilt að krefjast gjalds fyrir útsendingu neyðarboða, þar sem þau skuli senda án endurgjalds í samræmi við 99. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti (fjarskiptalög). Af kæru má hins vegar ráða að ekki er gerð athugasemd við fyrri efnislið hinnar kærðu ákvörðunar heldur eingöngu síðari liðinn.
3. Af hálfu FST er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest í heild sinni með vísan til forsendna hennar.
4. Þá taka fjarskiptafyrirtækin Nova hf. og Sýn hf. undir sjónarmið FST um að hafna kröfum kæranda og staðfesta þannig hina kærðu ákvörðun.

II. Helstu málsatvik. Hin kærða ákvörðun.

5. Upphaf málsins má rekja til þess að þann 29. maí 2024 barst Fjarskiptastofu erindi frá Neyðarlínunni ohf. er varðaði ágreining milli NL og Símans hf. (hér eftir Síminn) um skyldu fjarskiptafélaga til að senda, skv. beiðni almannavarna og viðbragðsaðila, um farnetskerfi sín viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand án endurgjalds. Óskaði kærandi þess að Fjarskiptastofa tæki afstöðu til þess hvort Símanum væri heimilt að setja eftirgreinda skilmála fyrir útsendingu neyðarboða:
 - a) Að félaginu sé send formleg beiðni, með ósk um að tiltekin neyðarboð verði send út um farnetskerfi félagsins endurgjaldslaust áður en neyðarboðin séu send út, með öðrum hætti en þegar er gert og lýst er í erindinu.
 - b) Að félaginu sé óskýlt að senda neyðarboð endurgjaldslaust um farnetskerfi félagsins til annarra viðskiptavina en þeirra endanotenda sem sjálfir eru í milliliðalausum reikningsviðskipum um farnetsþjónustuna við félagið.
6. Í hinni kærðu ákvörðun tók FST afstöðu til inntaks 99. gr. fjarskiptalaga, sem ágreiningur aðila hverfðist um. Greinin var túlkuð með hliðsjón af 110. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 (tilskipunin) sem ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga er ætlað að innleiða. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar var að kæranda væri óskýlt að senda formlega beiðni til fjarskiptafyrirtækja

fyrirfram um að tiltekin neyðarboð verði send út um farnetskerfi félagsins endurgjaldslaust áður en neyðarboðin eru send út. Þá að kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð falli ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga.

7. Kæra barst ÚFP hinn 29. nóvember 2024 þar sem kærandi krafðist þess að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi og staðfest yrði að fjarskiptafélögum sé óheimilt að krefjast gjalds fyrir útsendingu neyðarboða, þar sem þau skuli senda án endurgjalds í samræmi við 99. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

8. Í stjórnssýslukæru til ÚFP kemur fram að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar kveði á um að kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð falli ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022. Þannig sé einkum deilt um hvað felist í orðunum „án endurgjalds“ í ákvæði 99. gr. laga um fjarskipti. Deilan snúist um hvort túlka beri ákvæðið, að virtu orðalagi þess og lögskýringargögnum, með þeim hætti að fjarskiptafyrirtæki skuli veita þessa þjónustu án nokkurs endurgjalds, þ. m. t. frá kæranda, eða hvort fjarskiptafyrirtækjum sé heimilt að innheimta tiltekinn kostnað sem hlýst af sendingu neyðarboða frá kæranda. Ágreiningur kæranda snýr því að öðrum tölulið ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar, en ekki þeim fyrri þar sem kærandi tekur undir það sem þar kemur fram.
9. Kærandi telur að af afdráttarlausu orðalagi 99. gr. fjarskiptalaga sé ljóst að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að innheimta kostnað frá kæranda vegna þessara sendinga, enda væri það þ.a.l. ekki gert „endurgjaldslaust“ og þar með ekki í samræmi við ákvæði laga. Kærandi telur því tilefni til að fá úr því skorið hver sé rétt túlkun á framangreindu ákvæði og hvað felist í orðalaginu „endurgjaldslaust“. Að mati kæranda er það háð vafa hvort yfir höfuð sé heimilt að ráðstafa opinberu fé til greiðslu umrædds kostnaðar. Telur kærandi því nauðsynlegt að leita endurskoðunar úrskurðarnefndarinnar á hinni kærðu ákvörðun sem hann telur haldna efnislegum annmörkum.

1.1.

10. Í kæru sinni greinir Neyðarlínan ohf. frá atvikum eins og þau horfa við félaginu. Telur kærandi þó ekki sérstakan ágreining uppi um þau í málinu.
11. Í kærinni er rakið hvernig ferlinu við útsendingu viðvarana er háttað. Seinustu ár hafi kærandi haft milligöngu um útsendingu svonefndra váboða fyrir almannavarnir og viðbragðsaðila annars vegar og fjarskiptafélög sem reka farnetsþjónustu hins vegar. Árið 2018 lagði kærandi farsímafélögunum þremur (Símanum, Sýn og Nova) til þar til gerðan búnað sem getur tekið við óskum um útsendingu neyðarboða, þar sem fram koma hnit fyrir það svæði sem boðunum er ætlað að berast á, ásamt texta þeirra smáskilaboða sem skal senda. Búnaðurinn sé þess eðlis að hann taki við beiðninni frá kæranda, skilgreinir þá senda sem ná til þess landsvæðis sem beiðnin tiltekur hverju sinni og sendir loks út skilaboðin.
12. Framkvæmdin sé með þeim hætti að kærandi hefur lagt fjarskiptafélögunum til nefndan tengibúnað, sem beintengdur er við farsímakerfi fjarskiptafélaganna, til þess að þau geti tekið á móti þessum neyðarboðum frá kæranda og síðan framsent þau til allra farsíma sem skráðir eru á tilteknu

afmörkuðu landsvæði sem boðunum er beint að. Kærandi hefur enga aðkomu að því að velja til hvaða farsíma neyðarboðin eru send, aðra en þá að afmarka það svæði sem um ræðir hverju sinni. Sending og form beiðnanna er með þeim hætti að enginn vafi er á því að um neyðarboð sé að ræða, þar sem þeim er beint um umrætt kerfi sem er eingöngu nýtt fyrir slík boð.

13. Á tímabili greiddi kærandi þá reikninga sem fjarskiptafélögin Síminn og Vodafone/Sýn gerðu fyrir umrædda þjónustu, að því marki sem félögin innheimtu fyrir þjónustuna, líkt og um venjulega útsendingu smáskilaboða væri að ræða. Kærandi tekur þó fram að ekki hafi öll fjarskiptafélögin sent reikning vegna þessa og innheimtu því ekki fyrir þessa þjónustu. Á árunum 2020-2021, sem var fyrir gildistöku núverandi fjarskiptalaga, var umfang þessarar þjónustu lítið, meðal annars vegna fækkunar erlendra ferðamanna sökum COVID-19 faraldursins. Seinna, meðal annars í kjölfar eldsumbrota á Reykjanesi, hefur fjölgað mjög þeim tilvikum sem neyðarboð af þessum toga hafa verið send út og hefur kostnaður að sama skapi aukist, ekki síst vegna fjölgunar erlendra ferðamanna.
14. Í upphafi árs 2024, við reglubundið kostnaðareftirlit, vakti stórauðinn kostnaður af neyðarboðasendingum athygli kæranda og var bæði Símanum og Vodafone/Sýn tilkynnt að kærandi teldi að reikningarnir væru vegna *sendingar neyðarboða* sem féllu undir 99. gr. fjarskiptalaga, en lögin tóku gildi þann 1. september 2022. Reikningarnir væru þ.a.l. tilhæfulausir og óskuðust felldir niður. Líkt og áður greinir féllst Síminn ekki á það og lýsti þeirri afstöðu að umræddar sendingar féllu ekki undir 99. gr. fjarskiptalaga, annars vegar vegna þess að þau væru send til allra viðskiptavina, óháð því hvort þeir væru hjá Símanum eða ekki, og hins vegar sökum þess að Síminn taldi að biðja þyrfti fjarskiptafyrirtæki um það fyrirfram að senda skeyti án endurgjalds. Líkt og áður greinir var í kjölfarið send beiðni til FST um að FST tæki afstöðu til þessarar nálgunar sem endaði með hinni kærðu ákvörðun.
15. Kærandi telur að með niðurstöðu ákvörðunarinnar líti FST í raun svo á að umrætt orðalag 99. gr. fjarskiptalaga, um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að senda viðvaranir *án endurgjalds*, sé merkingarlaust, enda sé fjarskiptafyrirtækjunum þrátt fyrir þetta veitt heimild til að fara fram á endurgjald fyrir þessar sendingar, þvert á lagatextann. Kærandi er ósammála forsendum ákvörðunarinnar og túlkun FST á 99. gr. fjarskiptalaga.
16. Kærandi byggir á að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar hvað varðar túlkun á 99. gr. fjarskiptalaga sé haldin efnislegum annmörkum, enda ekki í samræmi við skýr ákvæði laga. Einkum byggir kærandi á því að hin kærða ákvörðun, um að kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð falli ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga, skorti stoð í lögum. Fullnægjandi lagagrundvöllur hafi ekki verið fyrir hendi við töku ákvörðunarinnar og beri af þeirri ástæðu að fella ákvörðunina úr gildi.
17. Kærandi telur ákvæðið fortakslaust hvað varðar skyldu hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækis og að ekkert í athugasemdum með frumvarpi sem varð að fjarskiptalögum gefi til kynna að skyldan til að sinna þessu viðfangsefni sé einhverjum takmörkunum háð. Þar sem athugasemd í frumvarpi bæti ekki við frekari skýringu beri að skýra ákvæðið beinni textaskýringu. Telur kærandi því alveg skýrt samkvæmt skýringu orðanna að sending neyðarboða skv. 99. gr. fjarskiptalaga skuli vera án kostnaðar fyrir kæranda. Því standist túlkun FST og forsendur hinnar kærðu ákvörðunar ekki og sé þ.a.l. í ósamræmi við stjórnskipulega gild lög.

18. Orðalag 99. gr. fjarskiptalaga er frábrugðið tilskipun (ESB) 2018/1972 og segir kærandi það óumdeilt. Ákvæðið í fjarskiptalögum gangi lengra en það ákvæði sem ætlunin var að innleiða með því að leggja þá skyldu á fjarskiptafélögin að senda umrædd neyðarboð endurgjaldslaust. Það breyti því þó ekki að lagatexti ákvæðisins sé skýr og tilskipunin geti ekki leitt til þess að stjórnskipulega settum ákvæðum fjarskiptalaga verði ekki beitt.
19. Í þessu samhengi nefnir kærandi að Hæstiréttur hafi í framkvæmd staðfest að EES-samningurinn geti ekki leitt til þess að stjórnskipulega settum lögum verði ekki beitt, sbr. t.d. *Hrd. 220/2005 (Tóbaksvörur)* og *Hrd. 92/2010 (Gengislán)*, en í hinum síðarnefnda var vísað til þess að samkvæmt 3. gr. laga, nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, skuli skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja, en að „slík lögskýring taki eðli máls samkvæmt til þess að orðum í íslenskum lögum verði svo sem framast er unnt gefin merking, sem rúmast innan þeirra og næst kemst því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eiga á Evrópska efnahagssvæðinu, en hún getur á hinn bóginn ekki leitt til þess að litið verði fram hjá orðum íslenskra laga“.
20. Að mati kæranda getur það ekki staðist að ákvæði tilskipunar ESB og formálsorða hennar gangi framar stjórnskipulega settum lögum hér á landi, líkt og kærandi telur gengið út frá í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar. Þá bendir kærandi á að ýmis dæmi séu í íslenskri löggjöf um Evrópureglur sem hafa verið innleiddar með öðrum, og eftir atvikum meira íþyngjandi, hætti en evrópski textinn ráðgerði, en það hefur ekki komið niður á gildi viðkomandi löggjafar. Einnig er bent á að þó að frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993 (bókun 35), sem lagt hefur verið fram á Alþingi, yrði að lögum hér á landi myndi það ekki leiða til annarrar niðurstöðu þar sem það kveður einnig á um að ef lagaákvæði sem réttilega innleiðir skuldbindingu samkvæmt EES-samningnum er ósamrýmanlegt öðru almennum lagaákvæði skuli hið fyrrnefnda ganga framar, nema Alþingi hafi mælt fyrir um annað, sem það hefur gert í þessu tilviki.
21. Kærandi tekur fram að fjarskiptafyrirtækin hafi ekki gert neinar athugasemdir við frumvarp til nýrra fjarskiptalaga hvað þetta atriði varðar þegar það var til umfjöllunar fyrir samgöngunefnd Alþingis eða á meðan samráðsferli átti sér stað. Engum andmælum hafi verið hreyft við lögfestingu á skyldu fjarskiptafyrirtækjanna til að senda neyðarboð án endurgjalds, þótt ljóst sé að sú skylda sé umfram það sem lágmarksreglur EES réttarins gera ráð fyrir.
22. Þar sem kærandi telur orðalag 99. gr. vera ótvírætt undrar hann sig á rökstuðningi FST í 72. málsgrein hinnar kærðu ákvörðunar um að með tilliti til orðalags ákvæðis 110. gr. tilskipunarinnar og formálsorða hennar verði ekki séð að aðildarríkin eigi að leggja þá kvöð á fjarskiptafélög að þau sendi neyðarboð endurgjaldslaust um farnetskerfi sín og að „endurgjaldslaust“ eða „free of charge“ sé aðeins notað í þeim skilningi að endanotandinn eigi ekki að greiða fyrir móttöku skilaboða vegna neyðarástands. Að mati kæranda er ákvæðið skýrt sem leiðir til þess að ekki er heimilt að velta þeim kostnaði sem af sendingunni hlýst yfir á annan aðila, þ.e. kæranda.
23. Byggir kærandi því á að rökstuðningur Fjarskiptastofu um að „slík skylda [hefði] þurft að vera alveg afdráttarlaus og lögskýringargögn að gefa það skýrt til kynna að verið væri að leggja slíka kvöð á,“ ef „löggjafinn [hefði] ætlað sér að leggja slíka íþyngjandi byrði á fjarskiptafélögin um að greiða tilfallandi og ófyrirséðan kostnað vegna lúkningar- og reikigjalda,“ fái ekki staðist.

24. Kærandi er af þessum sökum ósammála því að til að lagaákvæði teljist skýrt þurfi tiltekna umfjöllun í lögskýringargögnum. Bendir kærandi á að þekkt er í íslenskri löggjöf að lagaákvæði séu ekki sérstaklega skýrð í lögskýringargögnum. Hér sé þó ekki um slíkt að ræða heldur segir í lögskýringargögnum að þessi skilaboð skuli send endurgjaldslaust. Skortur á ítarlegum skýringum í lögskýringargögnum geti ekki leitt til þess að þegar af þeirri ástæðu skuli viðkomandi ákvæði ekki beitt.
25. Kærandi telur forsendur Fjarskiptastofu í hinni kærðu ákvörðun er snúa að kostnaði fjarskiptafyrirtækjanna skv. 99. gr. fjarskiptalaga ekki standast nánari skoðun. FST gerir í ákvörðuninni greinarmun á þeim kostnaði sem fjarskiptafyrirtækin verða fyrir við „að senda út viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað,“ sem leiðir til þess að hluti kostnaðarins telst falla undir ákvæðið en hluti ekki. Kærandi telur ekki lagaskilyrði fyrir því að sundurgreina þann kostnað sem um ræðir með þessum hætti í *annars vegar* „venjulegan rekstrarkostnað“ sem falli undir þann kostnað sem skuli vera án endurgjalds á grundvelli 99. gr. fjarskiptalaga, og *hins vegar* kostnað vegna lúkningar og reikiþjónustu sem falli til vegna samninga fjarskiptafyrirtækjavið önnur fjarskiptafyrirtæki, sem telst þá ekki kostnaður samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga heldur gjaldtaka skv. 53. og 54. gr. sömu laga. Telur kærandi ekki vera lagastoð til þessarar niðurstöðu.
26. Kæranda er ljóst að fjarskiptafélög hafa margvíslegan kostnað af útsendingu SMS smáskilaboða. Bendir kærandi á að um marga kostnaðarþætti er fjallað í einstökum greinum fjarskiptalaga, sbr. ákvæði 35. gr., 36. gr. og 48. gr. laganna. Ákvæði 53. gr. um verð fyrir lúkningu símtala og 54. gr. um hámarksverð fyrir reikiþjónustu og millilandaþjónustu séu þýðingarmikil fyrir rekstur og virkni fjarskiptaneta en hafi ekki sýnilega sérstöðu umfram önnur ákvæði laganna sem stefna að sama marki. Að mati kæranda hefur FST því ekki sýnt fram á með fullnægjandi hætti að lagaskilyrði standi til þess að gera slíkan greinarmun á kostnaði farnetsrekenda vegna lúkningar- og reikigjalda annars vegar og kostnaðarliða af rekstri fjarskiptakerfa farnetsrekenda hins vegar, og að fyrirtækjum skuli heimilt að áskilja sér endurgjald fyrir endurgreiðslu lúkningar- og reikigjalda, þvert á orðalagið „án endurgjalds“ í 99. gr. fjarskiptalaga.
27. Enn fremur byggir kærandi á því að fyrirliggjandi framkvæmd við sendingu neyðarboða hér á landi sé ekki einhlít og því ekki hægt að líta til fasts fyrirkomulags hvað það varðar. Ekki hafi slíkt fyrirkomulag verið fyrir hendi um lengri tíma, eins og gefið virðist í skyn í ákvörðuninni. Ekki sé því um að ræða *breytingu* á „gildandi fyrirkomulagi“, líkt og byggt er á í ákvörðuninni. Framkvæmd fjarskiptafyrirtækjanna hafi ekki verið fyllilega sambærileg eins og til að mynda sjáist í þeirri staðreynd að eitt þeirra hefur raunar aldrei innheimt umræddan kostnað frá kæranda. Því sé ekki hægt að ræða um breytingu á gildandi fyrirkomulagi eins og haldið er fram í málsgrein 74 í hinni kærðu ákvörðun þar sem segir: „Ef breyta átti gildandi fyrirkomulagi hefði það þurft að koma fram með skýrum hætti í lagaákvæðinu og í skýringum við það. Það er álit FST að orðalag ákvæðisins beri það með sér að ætlunin hafi verið að lögfesta það fyrirkomulag sem var í gildi.“
28. Að öllu framangreindu virtu telur kærandi að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, um að „kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð [falli] ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022,“ sé ekki í samræmi við lög og því haldin slíkum efnislegum annmörkum að óhjákvæmilegt sé að fella hana úr gildi og þá

jafnframt kveða á um að samkvæmt ákvæðinu skuli fjarskiptafélög senda umrædd SMS boð um farnet sín án þess að greiðsla komi fyrir.

1.2

29. Með bréfi, dags. 29. nóvember 2024, var FST send framkomin kæra og henni veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við hana. Barst greinargerð FST úrskurðarnefndinni hinn 20. janúar 2025. FST gerir þá kröfu fyrir úrskurðarnefndinni að hin kærða ákvörðun verði staðfest í heild sinni með vísan til forsendna hennar.
30. FST er ósammála sjónarmiðum kæranda sem koma fram í 25. málssgrein kærunnar þess efnis að samkvæmt texta ákvæðisins skuli „*fjarskiptafyrirtæki... senda viðvaranir... án endurgjalds*“ og að 99. gr. sé þannig fortakslaus hvað varðar skyldur viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Einnig að ekkert sé í athugasemdum með frumvarpi sem gefi til kynna að skyldan sé einhverjum takmörkunum háð og því beri að skýra ákvæðið beinni textaskýringu. Þá er FST ekki sammála því sem fram kemur í 26. málsgrein um að af skýrum lagatextanum og lögskýringargögnum megi vera ljóst að sending neyðarboða samkvæmt 99. gr. skuli vera án kostnaðar fyrir kæranda, þar sem fjarskiptafyrirtækjunum beri að veita þjónustuna án endurgjalds.
31. FST telur að orðalag 99. gr. beri þvert á móti alls ekki skýrlega með sér þá skyldu fjarskiptafyrirtækja til að senda slíkar viðvaranir endurgjaldslaus með öllu, líkt og kærandi kýs að túlka ákvæðið. Bendir FST á að líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 70/2022 þá fjalli 99. gr. laganna um boðkerfi almannavarna sem gefur almannayfirvöldum tækifæri til þess að senda smáskilaboð með viðvörunum. Þar segir að um sé að ræða innleiðingu á 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 en samkvæmt ákvæði tilskipunarinnar skulu neyðarboð vera endurgjaldslaus fyrir endanotendur, sbr. umfjöllun í 72. málsgrein hinnar kærðu ákvörðunar.
32. Í greinargerðinni komi jafnframt eftirfarandi fram: „*Þegar talað er um fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi er átt við þau fyrirtæki sem eiga og reka farnet en einnig sýndarnetsaðila og endursöluaðila farnetsþjónustu sem veita þjónustu á farnetum. Þá er gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaus og láta hana njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.*“ Samkvæmt framansögðu séu það fyrirtækin sem eiga og reka farnet, veita farnetsþjónustu og endursöluaðilar slíkrar þjónustu eru þjónustuveitendur í skilningi ákvæðisins. Þessum aðilum er gert skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaus. Ekki er fjallað sérstaklega um það hverjir séu þjónustuþegarnir í skilningi íslenska ákvæðisins og verður það ekki ráðið af sjálfum textanum. Sé hins vegar tekið mið af 110. gr. fjarskiptatilskipunarinnar, sem 99. gr. fjarskiptalaga var ætlað að innleiða, og viðkomandi formálsorða tilskipunarinnar, verði að gera ráð fyrir að það séu endanotendur en ekki opinberir viðbragðsaðilar.
33. FST mótmælir þeirri staðhæfingu sem fram kemur í 30. málsgrein kærunnar um að stofnunin virðist ganga út frá því í hinni kærðu ákvörðun að ákvæði tilskipunar ESB og formálsorða hennar gangi framár stjórnskipulega settum lögum hér á landi. Lagatexti 99. gr. fjarskiptalaga sé ekki eins ótvíræður og fortakslaus og kærandi kjósi að túlka. Að mati FST verði ekki horft fram hjá því að erlenda ákvæðinu, sem hið íslenska ákvæði byggir á, sé ætlað að tryggja að endanotendur skuli ekki bera kostnað af neyðarboðum.

34. Þá komi heldur ekki skýrt fram skv. orðalagi 99. gr. fjarskiptalaga að þjónustan skuli vera einvörðungu gjaldfrjáls gagnvart endanotendum. Því líti FST svo á að endurgjaldsleysi gagnvart kæranda fælist í venjulegum rekstrarkostnaði vegna þjónustunnar við sjálft neyðarboðskerfið, sem líta beri á sem óaðgreindan þátt í almennum rekstrarkostnaði farnetskerfisins í heild sinni. Slíkt væri í samræmi við það verklag sem kærandi og farnetsrekendurnir höfðu áður starfað eftir.
35. FST telur að sú niðurstaða sem stofnunin kemst að í ákvörðun 13/2024 sé í samræmi við það fyrirkomulag sem hafi verið í gildi og kemur fram í upphaflegu erindi kæranda, þ.e. að fram á árið 2024 höfðu verið greiddir þeir reikningar sem Síminn og Vodafone gerðu vegna þessarar þjónustu, eins og um sendingu venjulegra smáskilaboða væri að ræða. Um þetta verklag hafði ríkt sátt allt þar til að kostnaður kæranda fór að aukast vegna fjölda þeirra skilaboða sem þurfti að senda vegna jarðhræringa á Reykjanesinu. Þá stangist fyrirkomulagið ekki á við heimild fjarskiptafélaganna til gjaldtöku vegna sendingar þessara skilaboða sem byggir á öðrum ákvæðum fjarskiptalaga, sbr. 53. og 54. gr. fjarskiptalaga.
36. Bendir FST á að verði ákvæðið túlkað svo að kostnaður fjarskiptafyrirtækjanna vegna lúkningar- og reikþjónustu skuli vera endurgjaldslaus gagnvart kæranda þá feli það í raun í sér gjaldlagningu af hálfu löggjafans á fjarskiptafélögin sem stýrist af fjölda þeirra skeyta sem kærandi sendir. Sá kostnaður væri sveiflukenndur og gæti hlaupið á milljónum í mánuði hverjum ef um langvarandi neyðarástand væri að ræða. Að mati FST verði stjórnarskrárvarin réttindi fjarskiptafélaganna ekki takmörkuð með slíkri gjaldlagningu án skýrrar og ótvíræðrar lagaheimildar. Þá megi almennt draga þá ályktun að löggjafinn hafi ekki lagt byrðar á lögaðila sem vænta mætti að legðist misjafnlega þungt á þá m.t.t. jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.
37. FST vísar í athugasemd sinni sérstaklega að kostnaði fjarskiptafélaganna vegna lúkningar- og reikigjalda og segir þau í stuttu máli vera þau gjöld sem fjarskiptafyrirtæki innheimta hvert hjá öðru fyrir fjarskipti frá einu kerfi til annars. Með öðrum orðum, þegar einstaklingar eru í viðskiptum við mismunandi fjarskiptafyrirtæki þá greiðir annað fyrirtækið fyrir símtal, SMS-skilaboð eða aðrar gagnaflutningsþjónustu síns viðskiptavinar sem fer um kerfið hjá hinu fjarskiptafyrirtækinu. Þegar um ræðir SMS-skilaboð frá kæranda í erlend númer þá fara slík skilaboð um kerfi erlendra fjarskiptafyrirtækja áður en þau enda hjá sjálfum notandanum þó hann sé staddur hérlandis, þ.e. fjarskiptamerkið er sent til hins erlenda fyrirtækis sem sendir það til baka til Íslands. Innlendu fjarskiptafyrirtækin hafi því ekkert val um að greiða erlendum fjarskiptafyrirtækjum fyrir lúkningu þessara SMS-skilaboða í erlend númer.
38. Um málsgrein 43, þar sem kærandi vísar til þess að eitt fjarskiptafélagið sendi ekki reikninga fyrir þessum kostnaði, telur FST það skýrast af því að kostnaður þess fjarskiptafélags er umtalsvert lægri en Símans og Vodafone af lúkningar- og reikigjöldum. Umfang kostnaðar vegna lúkningar fari ekki eftir markaðshlutdeild farnetsrekenda heldur fari það eftir þeim fjölda erlendra notenda sem tengjast inn á kerfi þeirra á grundvelli alþjóðlegra viðskiptasamninga um lúkningu og reiki.
39. Fjarskiptafélagið Síminn hafi áður verið einkaréttarhafi í fjarskiptaþjónustu hér á landi og var í eigu ríkisins fram til ársins 2005. Félagið hafi gert fjölda reikisamninga við helstu alþjóðlegu fjarskiptafyrirtækin áður en samkeppnisaðilar hafi komið til sögunnar. Þessi arfleifðarviðskiptasambönd Símans (e. legacy business relations) við helstu fjarskiptafyrirtæki erlendis, sem mörg hver voru áður einkaréttshafar fjarskiptaþjónustu í hverju landi fyrir sig (a.m.k.

innan Evrópu), gera það að verkum að stórt hlutfall erlendra ferðalanga reika á kerfum Símans þegar þeir eru staddir hér á landi, fremur en á kerfum keppinauta Símans. Þá skýri náið samstarf Sýnar við alþjóðlegu samstæðuna Vodafone Group í Þýskalandi nokkuð hátt hlutfall ferðamanna sem reika á kerfum félagsins hérlandis. Eins og standi megí gera ráð fyrir að yngsta fjarskiptafélagið af þessum þremur, Nova, sé með lægsta hlutfall ferðamanna í reikiþjónustu og beri þar af leiðandi minnstan kostnað.

40. Að framansögðu, og með vísan til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar, telur FST sig hafa sýnt fram á það, með óyggjandi hætti, að ákvörðun stofnunarinnar sé í samræmi við lög og því beri að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

2.

41. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála óskaði eftir frekari sjónarmiðum kæranda og FST meðan á málsmeðferð stóð. Þá var á fundi úrskurðarnefndar 31. janúar 2025 tekin sú ákvörðun, sökum eðli málsins, að óska eftir umsögnum fjarskiptafyrirtækjanna Sýn hf., Nova hf. og Símans hf. Taldi úrskurðarnefndin enda fyrirtækin hafa slíkra fjárhagslegra hagsmuna að gæta að nauðsynlegt væri að veita fyrirtækjunum aðilastöðu og fá athugasemdir þeirra svo að málið yrði að fullu upplýst áður en það yrði tekið til úrskurðar nefndarinnar. Voru andmælabréf því send framangreindum fjarskiptafyrirtækjum. Athugasemdir bárust frá Sýn hf. og Nova hf., en engar athugasemdir bárust frá Símanum.
42. Verður hér gerð nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem Sýn hf., Nova hf., kærandi og FST héldu fram.

2.1

43. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 14. febrúar 2025, var Nova hf. (Nova) afhent kæra Neyðarlínunnar ohf. ásamt umsögn FST og gögnum málsins. Var Nova hf. veittur kostur á að kynna sér framkomin gögn og koma á framfæri athugasemdum. Var frestur veittur til og með 28. febrúar 2025 og bárust frekari athugasemdir þann 7. mars.
44. Nova telur að ÚFP væri rétt að hafna kröfum kæranda í málinu. Að því er varðar heimildir fjarskiptafyrirtækja til að innheimta kostnað vegna lúkningar- og reikigjalda sem til falla við útsendingu SMS-neyðarboða tekur Nova undir þau sjónarmið sem fram koma í hinni kærðu ákvörðun sem og í greinargerð FST til ÚFP.
45. Til upplýsingar nefnir Nova að við útsendingu SMS-skeyta skv. framansögðu falli til kostnaður hjá Nova eins og öðrum fjarskiptafélögum. Þessi kostnaður falli einkum til vegna ferðamanna sem nýta sér reikiþjónustu Nova á þeim svæðum þar sem koma þarf neyðarboðum eða almannaviðvörðunum á framfæri. Nova beri kostnað af hverju SMS-skeyti sem sent er á þennan hátt en einingakostnaður pr. SMS-skeyti sé misjafn eftir gildandi samningum. Þegar ósk eða fyrirmæli berist frá kæranda um útsendingu neyðarboða eða viðvörðunar þá kunni hún að útheimta að hver viðtakandi fái nokkur skeyti í hvert sinn. Þetta stafar af tæknilegum ástæðum sem varða SMS-útsendingar.
46. Bendir Nova á að hvert SMS skeyti í hefðbundnu formi geti innihaldið allt að 160 stafi. Sé skeytið lengra er því skipt í tvö skeyti sem geta hvort innihaldið 153 stafi að viðbættum tengikóða. Innihaldi skeyti séríslenska stafi eða aðra táknskrá sem krefst svokallaðs UCS-2 stafasetts þá er hámarkslengd SMS-skeytis 70 stafir og hvert skeyti rúmar þá, ef skipta þarf því upp í fleiri en eitt, 67 stafi auk

tengikóða. Í neyðarútsendingum er algengt að senda þurfi 5 til 10 skeyti á hvern viðtakanda, sökum lengdar þeirra skilaboða sem komið er á framfæri. Nova beri beinan kostnað af hverju skeyti í formi m.a. reikigjalda.

47. Í ljósi framangreinds telur Nova þá niðurstöðu FST, sem komist er að í hinni kærðu ákvörðun, fullkomlega eðlilega. Ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga leggi vissulega þá kvöð á fjarskiptafyrirtæki að innheimta ekki þóknun eða kostnað hjá viðskiptavinum sínum vegna neyðarboða í gegnum SMS. Sú kvöð, sem fjarskiptafélögin hafa unað, sé íþyngjandi. Þá segir að ef fallist væri á málantilbúnað kæranda myndi það jafngilda því að löggjafinn hafi með lögfestingu 99. gr. fjarskiptalaga í raun lagt skatt á fjarskiptafélögin sem samsvarar kostnaði vegna lúkningar- og reikipjónustu. Nova er sammála FST um að óeðlilegt væri að túlka ákvæðið á þann veg, með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins sjálfs, tilgangi þess og ekki síst þeim lögskýringargögnum sem vísað er til af hálfu FST.
48. Með vísan til framangreinds áréttar Nova þá afstöðu sína að hafna beri kröfum kæranda í málinu.

2.2

49. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 14. febrúar 2025, var Sýn hf. (Sýn) afhent kæra Neyðarlínunnar ohf. ásamt umsögn FST og gögnum málsins. Var Sýn veittur kostur á að kynna sér framkomin gögn og koma á framfæri athugasemdum. Var frestur veittur til og með 28. febrúar 2025 og bærust frekari athugasemdir þann 6. mars.
50. Sýn vísar til málsástæðna og röksemda sem hafðar voru uppi á lægra stjórnarsýslustigi og tekur einnig undir þær málsástæður sem fram koma í greinargerð FST vegna hinnar kærðu ákvörðunar. Sýn telur að finna meggi rangfærslur í stjórnarsýslukæru og þykir því nauðsynlegt að benda á eftirfarandi og leiðrétta eftir atvikum.
51. Í 12. lið stjórnarsýslukæru telur Sýn að því sé ranglega haldið fram að einungis sé *að hluta til* um hefðbundin SMS-skeyti að ræða við útsendingu neyðarboða. Hið rétta sé að öll SMS-skeyti séu send sem venjuleg SMS-skeyti þegar þau fara í gegn um SMS-gáttir fjarskiptafélaga. Það sé hins vegar neyðarkerfið sem fær textann og svæðið sem skal senda á. Þetta fyrirkomulag sé vegna þess kerfis sem kærandi kysi að nota og kallast LB-SMS lausn en slíkt kerfi feli í sér gríðarlegan kostnað fyrir fjarskiptafélög. Um kerfið vísast til umfjöllunar í umfjöllun Sýnar á lægra stjórnarsýslustigi.
52. Í 13. lið stjórnarsýslukæru er því haldið fram að kærandi hafi greitt Sýn fyrir umrædda þjónustu á tímabili að því marki sem félagið innheimti fyrir þjónustuna. Þessari staðhæfingu mótmælir Sýn þar sem að þrátt fyrir að Sýn hafi gefið út reikninga til kæranda vegna þjónustu um útsendingu neyðarboða hafi kærandi aldrei greitt Sýn fyrir þá þjónustu sem fór í gegnum neyðarkerfið. Virðist Sýn sem kærandi hafi einungis greitt einu fjarskiptafyrirtæki fyrir umrædda þjónustu og þannig mismunað fjarskiptafélögum. Með þessu hafi kærandi gerst brotlegur við jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga endi beri kæranda að gæta samræmis og jafnræðis við úrlausn mála.
53. Þá mótmælir Sýn því sem einnig kemur fram í 13. lið kærunnar um að neyðarboðum hafi fækkað vegna fækkunar ferðamanna í kjölfar COVID-19. Hið rétta sé að einmitt af völdum COVID-19 hafi verið gríðarleg aukning neyðarboða frá kæranda á þessu tímabili. Sá aukni kostnaður sem kærandi heldur fram að hann hafi orðið fyrir vegna rúkkunar fjarskiptafélaga sé ekki tilkominn vegna reikninga frá Sýn enda hafi þeir reikningar ekki fengist greiddir. Telur Sýn þessa umfjöllun í kæru styðja þá

mismunun sem kærandi hafi viðhaft með greiðslu kostnaðar vegna neyðarboða til eins fjarskiptafyrirtækis og ekki annarra.

54. Sýn ítrekar umfjöllun um inntak 99. gr. fjarskiptalaga sem fjallað var um á lægra stjórnarsýslustigi og í greinargerð Fjarskiptastofu. Í 99. gr. fjarskiptalaga felist ekki skýr skylda fjarskiptafyrirtækja til að senda neyðarboð endurgjaldslaust fyrir kæranda. Er Sýn ósammála því mati kæranda að lagaákvæðið sé skýrt hvað það varðar, enda fari sú túlkun sem kærandi leggur í lagaákvæðið í bága við stjórnarskrárvarin réttindi fjarskiptafélaga þar sem slík gjaldtaka skorti lagaheimild.
55. Í þessu samhengi bendir Sýn á skýringarreglu við innleiðingu EES-gerða, sbr. 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Þar segi að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Með 99. gr. fjarskiptalaga sé 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 innleidd þar sem skýrlega kemur fram að neyðarboð skuli vera endurgjaldslaus fyrir endanotendur. Sýn er því ósammála kæranda um að hér sé verið að líta fram hjá orðum íslenskra laga heldur sé þvert á móti verið að skýra til samræmis við tilskipunina. Með vísan til framangreindrar skýringarreglu þygi ljóst að sending neyðarboða skuli vera endurgjaldslaus fyrir endanotendur en ekki opinbera viðbragðsaðila.
56. Um kostnað fjarskiptafélaga vegna lúkningar- og reikigjalda vísar Sýn til sjónarmiða FST sem eru útlustuð með skýrum hætti í greinargerð og Sýn tekur undir. Að öðru leyti áréttar Sýn fyrri sjónarmið og röksemdir á lægra stjórnarsýslustigi sem og fyrirliggjandi greinargerðar FST. Með vísan til fyrirliggjandi gagna og forsendna ákvörðunar FST telur Sýn að staðfesta beri hina kærðu ákvörðun.

2.3

57. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 17. mars 2025, var kæranda afhent umsögn FST, Sýnar og Nova auk gagna málsins. Var kæranda veittur kostur á að kynna sér athugasemdir FST, auk athugasemda Sýnar og Nova, og, eftir atvikum, skila frekari athugasemdum til nefndarinnar. Var frestur veittur til og með 31. mars 2025 og bárust frekari athugasemdir kæranda þann dag.
58. Kærandi telur ástæðu til að áréttar að einungis sé að hluta til um hefðbundin SMS skeyti að ræða við útsendingu neyðarboðanna, eins og lýst er í málsgrein 12 í kæru. Geti kærandi því ekki fallist á, líkt og haldið sé fram í umsögn Sýnar, að þessi fullyrðing sé á nokkurn hátt röng. Reyndin sé sú að skilaboðin sem um ræðir séu send með öðrum hætti en hefðbundin SMS skeyti. Að öðru leyti vísist til framkominna útskýringa hvað varðar framkvæmd sendinganna.
59. Kærandi mótmælir fullyrðingum Sýnar um að kærandi hafi „aldrei greitt Sýn fyrir þá þjónustu sem fór í gegn um neyðarkerfið“ og að „[s]vo virðist sem kærandi hafi einungis greitt einu fjarskiptafyrirtæki fyrir umrædda þjónustu sem fór í gegnum neyðarkerfið.“ Telur kærandi sig hafa þvert á móti greitt alla reikninga, aðra en þá sem mál þetta snýst um og þá sem eftir hafa komið af sama tilefni. Kannast kærandi því ekki við að nokkur reikningur hafi borist, hvorki frá Sýn né öðrum, sem kærandi hafi ekki staðið skil á. Þá bendir kærandi jafnframt á að þessi sjónarmið Sýnar hafi ekki komið fram fyrr en nú og hefur fyrirtækið þannig hvorki haft samband við kæranda fyrr vegna þessa né hlutast til um innheimtu meintra ógreiddra krafna frá kæranda. Staðhæfingar af hálfu Sýnar um að kærandi hafi á einhvern hátt mismunað fjarskiptafélögum eða gerst brotlegur við jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga eigi sér því ekki stöð.

60. Kærandi bendir á að framkomin sjónarmið sem birtust í erindi Nova, um að með lögfestingu 99. gr. fjarskiptalaga hafi löggjafinn „í raun lagt skatt á fjarskiptafélögin sem samsvarar kostnaði vegna lúkningar- og reikiþjónustu“ standist ekki nánari skoðun. Í því samhengi mótmælir kærandi einnig þeim fullyrðingum, sem fram koma í greinargerð Fjarskiptastofu um að „stjórnarskrárvarin réttindi fjarskiptafélaganna [verði] ekki takmörkuð með slíkri gjaldlagningu án skýrrar og ótvíræðrar lagaheimildar,“ og að „almennnt [megi] draga þá ályktun að löggjafinn hafi ekki lagt byrðar á lögaðila sem vænta mætti að legðist misjafnlega þungt á þá m.t.t. jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.“ Telur kærandi að sú kvöð sem um er að ræða byggir á 99. gr. fjarskiptalaga. Sú lagaheimild sé að mati kæranda skýr, enda komi þar beinlínis fram að fjarskiptafyrirtæki, sem reka farnet eða veita farnetþjónustu, skuli að beiðni almannavarna eða annarra þar til bærra opinberra viðbragðsaðila senda viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand [...]. Að mati kæranda er vandséð með hvaða hætti lagaákvæðið gæti verið skýrara, þar sem þar er tekið fram að þessum aðilum sé skylt að senda umræddar viðvaranir án endurgjalds.
61. Kærandi telur með engu móti hægt að bera kostnað fjarskiptafélaganna, sem af kvöðinni leiðir, saman við skatta. Það liggi fyrir að markmið skatta sé almenn tekjuöflun ríkissjóðs. Það hafi verið talið einkenni skatta að þeir séu lagðir á eftir „almennum efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.“ Við blasi að sá kostnaður sem hér um ræðir og fellur til vegna sendinga viðvarana um yfirstandandi eða yfirvofandi neyðarástand, sendar á grundvelli 99. gr. fjarskiptalaga, sé algjörlega ósambærilegur sköttum. Því eigi, að mati kæranda, sjónarmið er varða stjórnarskrárvarinn rétt fjarskiptafélaga og skattlagningu ekki við í þessu máli.
62. Kærandi telur ekki ljóst hvaða þýðingu tilvísun FST til mismunandi hlutdeildar fjarskiptafélaganna í þessum kostnaði hafi í málinu og telur að sjónarmið um fyrirkomulag reikisamninga séu þessu máli óviðkomandi. Raunar megi ætla að umfang kostnaðar af umræddri kvöð standi að jafnaði í réttu hlutfalli við þær tekjur af reikiþjónustu sem viðkomandi fjarskiptafélög njóta. Áhrif kvaðanna leggist þannig með áþekktum hætti á þær tekjur sem af reikisamningunum koma.
63. Kærandi bendir á að lög um fjarskipti hafi að geyma fjölda heimilda til að leggja margvíslegar kvaðir á fjarskiptafélög sem starfsleyfi hafa samkvæmt lögunum. Sumar kvaðir og kröfur eru beinlínis tiltekna í lögunum, líkt og sú sem hér er til umfjöllunar, en aðrar séu settar af Fjarskiptastofu á grundvelli laganna. Sem dæmi megi nefna kröfur um útbreiðslu farneta og væntanlegar kröfur um burðargetu fjarskiptaneta. Öllum þessum kröfum þurfi fjarskiptafélögin að sæta og uppfylla, eins þótt það valdi þeim útgjöldum. Engum hafi komið til hugar að jafna þessum kröfum til skattlagningar, enda engin rök til þess.
64. Ef fallist yrði á röksemdir FST og fjarskiptafélaganna sé að mati kæranda vandséð í hverju greinarmunurinn fælist, þ.e. hvers vegna sá kostnaður, sem hlýst af sendingu viðvarana á grundvelli 99. gr. fjarskiptalaga, væri talinn brjóta í bága við lög og jafnvel stjórnarskrá, en kostnaður sem hlýst af því að uppfylla kvaðir, ekki. Telur kærandi þessa röksemdarfærslu ekki fá staðist.
65. Að mati kæranda snýst þetta mál um túlkun íslenskra laga. Telur kærandi ljóst af ákvæðum laganna að sending neyðarboða samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga skuli fara fram án kostnaðar fyrir kæranda, þar sem fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að senda viðvaranir án endurgjalds, þ.e. endurgjaldslaust. Af því hljóti að leiða að gert sé ráð fyrir því að fjarskiptafyrirtækin beri þann kostnað, sem af sendingum hlýst, líkt og gildir um margvíslegar aðrar kvaðir sem á þeim hvíla og leiða óhjákvæmilega einnig til

kostnaðar fyrir fyrirtækin. Er að mati kæranda enginn annar lögskýringarkostur tækur, enda getur texti í tilskipun, hvað þá í formálsorðum hennar, ekki leitt til þess að litið verði fram hjá skýru orðalagi íslenskra laga, og þar með að stjórnskipulega settum ákvæðum fjarskiptalaga verði ekki beitt. Hafi ætlun löggjafans verið önnur en sú sem fram kemur í skýru ákvæði greinarinnar hljóta stjórnvöld að beita sér fyrir breytingu á löggjöfinni. Lögin verði ekki skýrð þvert á skýrt orðalag ákvæðisins.

2.4

66. Með bréfi, dags. 8. apríl 2025, var FST gefinn kostur á að koma að athugasemdum við viðbótarathugasemdir kæranda og athugasemdir fjarskiptafélaganna Nova og Sýn. Var frestur veittur til og með 25. apríl 2025 og bárust frekari athugasemdir FST þann dag.
67. FST bendir á, varðandi þá athugasemd kæranda að ekki væri ljóst hvaða þýðingu mismunandi hlutdeild fjarskiptafélaganna í kostnaði hefði í málinu og að slík sjónarmið væru óviðkomandi, að kærandi vakti sjálfur máls á mismunandi hlutdeild fjarskiptafélaganna í 43. málsgrein kærunnar. Þar hafi verið tiltekið að eitt fjarskiptafélagið sendi kæranda ekki reikninga, vegna kostnaðar sem stafaði af neyðarboðum, sem rökstuðning fyrir því að ekkert eitt fyrirkomulag væri til staðar.
68. Með umfjöllun FST um hlutdeild fjarskiptafélaganna í kostnaði hafi stofnunin verið að skýra betur hvernig kökunni væri skipt milli fjarskiptafélaganna varðandi téðan kostnað og mögulega skýringu þess að eitt fjarskiptafyrirtæki hefði fram til þessa ekki gefið út reikninga. Kostnaður Nova vegna þjónustunnar væri líklega umtalsvert minni en hjá Símanum og Vodafone, sem þjónusta stærri hóp erlendra ferðamanna í reiki. Það gæti skýrt framkvæmd Nova, fremur en að hún hafi falið í sér viðurkenningu af hálfu félagsins um að þjónustan ætti að vera með öllu gjaldfrjáls fyrir Neyðarlínuna, eins og álykta mátti af kæru kæranda. Þá hafi Nova staðfest í athugasemdum sínum frá 7. mars 2025 að slík viðurkenning sé ekki fyrir hendi. Jafnframt komi fram í máli Nova að slíkur kostnaður falli til hjá félaginu eins og hjá öðrum fjarskiptafélögum.
69. FST gerir athugasemd við eftirfarandi sjónarmið kæranda sem fram komu í viðbótarathugasemdum: „lög um fjarskipti geyma fjölda heimilda til að leggja margvíslegar kvaðir á fjarskiptafélög sem starfsleyfi hafa samkvæmt lögnum. Sumar kvaðir og kröfur eru beinlínis tilteknaðar í lögum, líkt og sú sem hér er til umfjöllunar, en aðrar eru settar af Fjarskiptastofu á grundvelli laganna. Nægir þar til dæmis að nefna að kröfur um útbreiðslu farneta og væntanlegar kröfur um burðargetu fjarskiptaneta. Öllum þessu kröfum þurfa fjarskiptafélögin að sæta og uppfylla, og það eins þótt það valdi þeim útgjöldum.“ Í þessu sambandi bendir FST á að sú kvöð sem kærandi tekur sem dæmi geti vissulega verið íþyngjandi og kostnaðarsöm fyrir fjarskiptafyrirtækin, en það komi líka skýrlega fram í lögskýringargögnum við viðkomandi ákvæði, sbr. 16. gr. fjarskiptalaga.
70. FST bendir á að sökum þess að útbreiðslukröfur geta einmitt verið íþyngjandi og kostnaðarsamar sé gert ráð fyrir ákveðnu svigrúmi fyrir FST til að koma til móts við fjarskiptafyrirtækin með ívilnanir, eða líkt og segir í athugasemd um ákvæðið í frumvarpi til fjarskiptalaga:

„[...] Eðli málsins samkvæmt geta skilyrði um uppbyggingu og útbreiðslu fjarskiptaþjónustu verið íþyngjandi fyrir tíðnirétthafa og verið hlutaðeigandi kostnaðarsöm. Þegar sett eru íþyngjandi skilyrði samkvæmt þessari málsgrein verður að ætla að það hafi áhrif á ákvörðun Fjarskiptastofu um lágmarksboð í tíðnir, ef þau eru boðin upp, og gildistíma viðkomandi réttinda. Almennt er rétt

að verð fyrir tíðniheimildir lækki eftir því sem skuldbindingar sem fylgja þeim eru kostnaðarsamari og að gildistími þeirra lengist að sama skapi.“

71. Í athugasemdum við 99. gr. í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum sé ekki að finna að það sé fyrirséð að þetta verði íþyngjandi eða kostnaðarsamt fyrir fjarskiptafyrirtækin. Varðandi aðkomu fjarskiptafyrirtækjanna kemur þar fram:

„Það er fyrst og fremst í höndum Neyðarlínunnar að vera í samskiptum við fjarskiptafyrirtæki um slík neyðarboð [...] Þegar talað er um fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi er átt við þau fyrirtæki sem eiga og reka farnet en einnig sýndarnetsaðila og endursöluaðila farnetsþjónustu sem veita þjónustu á farnetum. Þá er gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaust og láta hana njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.“

72. FST ítrekar því það sem kom fram í greinargerð FST að stofnunin telji orðalag 99. gr. fjarskiptalaga ekki bera skýrlega með sér þá skyldu fjarskiptafyrirtækja að miðla viðvörðunum endurgjaldslaust gagnvart öllum aðilum, þ.e. bæði opinberum viðbragðsaðilum (eiginlegur sendandi) og endanotendum (viðtakendur). Slíkt verði heldur ekki ráðið af lögskýringargögnum með ákvæðinu.
73. FST telur það kjarna lagaáskilnaðarreglna að lögin sjálf geymi fyrirsjáanleg og skýr ákvæði um takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum. Fjarskiptastofa lítur svo á að þær takmarkanir á eignarrétti fjarskiptafélaganna, sem kærandi telur að umrætt ákvæði feli í sér, verði að byggjast á skýrri lagaheimild. Kostnaðinum verði ekki jafnað við skattlagningu af hálfu ríkisins en það mætti þó kalla þetta óbeinar álögur sem líkt og skattar verða að byggja á heimild í lögum.
74. Að framansögðu og með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið í greinargerð FST og forsendum hinnar kærðu ákvörðunar telur FST sig hafa sýnt fram á það, með óbyggjandi hætti, að ákvörðun stofnunarinnar sé í samræmi við lög. Beri því að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

IV. Niðurstöður

1.

75. Líkt og að framan er rakið lýtur mál þetta að þeim hluta niðurstöðu FST í ákvörðun nr. 13/2024 sem kveður á um að félaginu (Símanum hf.) sé óskylt að senda neyðarboð endurgjaldslaust um farnetskerfi félagsins til annarra viðskiptavina en þeirra endanotenda sem sjálfir eru í milliliðalausum reikningsviðskiptum um farnetsþjónustu við félagið. Málið lýtur einkum að þeim forsendum ákvörðunarinnar að túlka skuli 99. gr. fjarskiptalaga þannig að kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð falli ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt ákvæðinu. Af þeirri niðurstöðu leiðir að kæranda ber að greiða fjarskiptafyrirtækjunum þennan hluta kostnaðar sem fellur til þegar send eru út neyðarboð.
76. Ákvörðunin var kærð til ÚFP og þess krafist að hún yrði felld úr gildi og staðfest verði að fjarskiptafélögum sé óheimilt að krefjast gjalds fyrir útsendingu neyðarboða, þar sem fjarskiptafélög skuli senda þau án endurgjalds í samræmi við 99. gr. fjarskiptalaga. Ekki er uppi ágreiningur um fyrri lið ákvörðunarinnar sem er þess efnis að Neyðarlínunni ohf. sé óskylt að senda formlega beiðni til fjarskiptafyrirtækja fyrir fram um að tiltekin neyðarboð verði send út um farnetskerfi félagsins endurgjaldslaust áður en neyðarboðin eru send út.

77. Áður en vikið verður að efnisþáttum kærunnar er samhengisins vegna rétt að víkja að gildandi laga- og reglugerðarumhverfi.

2.

78. Í 99. gr. laga um fjarskipti, nr. 70/2022, kemur fram að fjarskiptafyrirtæki sem reka farnet eða veita farnetsþjónustu skulu að beiðni almannavarna, eða annarra þar til bærra opinberra viðbragðsaðila, senda viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað án endurgjalds.
79. Í athugasemdum við 99. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um fjarskipti segir í 4. mgr. að þegar talað er um fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi er átt við þau fyrirtæki sem eiga og reka farnet en einnig sýndarnetsaðila og endursöluaðila farnetsþjónustu sem veita þjónustu á farnetum. Þá er gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaust og láta hana njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.
80. Markmiði laganna er lýst í 1. mgr. 2. gr. laganna en þar segir að markmið laga þessara er að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi. Enn fremur er markmið þeirra að auka vernd og valmöguleika neytenda og stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði.
81. Lögum nr. 70/2022 er ætlað að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um rafræn fjarskipti. Sú grein tilskipunarinnar sem 99. gr. fjarskiptalaga er ætlað að innleiða er 110. gr. en þar segir í 1. mgr. að aðildarríkin skulu, eigi síðar en 21. júní 2022, tryggja að þegar almannaviðvörðunarkerfi fyrir yfirvofandi eða yfirstandandi meiri háttar neyðarástand eru til staðar, séu opinberar viðvaranir sendar af veitendum númeratengdrar fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga til viðkomandi endanlegra notenda. Í 2. mgr. segir að þrátt fyrir 1. mgr. geti aðildarríkin ákveðið að almannaviðvaranir séu sendar í gegnum almenna rafræna fjarskiptaþjónustu [...] að því tilskildu að skilvirkni almannaviðvörðunarkerfisins sé jafngild að því er varðar þekju og getu til að ná til endanlegra notenda, [...]. Endanlegir notendur skulu geta tekið á móti almannaviðvörðunum með auðveldum hætti.
82. Í formála að tilskipun (ESB) 2018/1972 kemur fram í 294. málsgrein að „Til að upplýsa endanotendur sem koma inn í aðildarríki um að slíkt almannaviðvörðunarkerfi sé til staðar, ætti það aðildarríki að tryggja að þessir endanotendur fái sjálfkrafa smáskilaboð án ástæðulausrar tafar og endurgjaldslaust með auðskildum upplýsingum um hvernig taka eigi á móti viðvörðunum til almennings [...]. Sending viðvarana til almennings ætti að vera án endurgjalds fyrir endanotendur.“

2.1

83. Við skoðun á meðferð frumvarps til fjarskiptalaga nr. 70/2022 á Alþingi má sjá að frumvarpið var fyrst lagt fyrir á 150. löggjafarþingi 2019-2020. Þar var ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga eins að efninu til en var í 98. gr. frumvarpsins. Frumvarpið var í það sinn aðeins rætt við fyrstu umræðu í þingsal. Alls bárust 13 umsagnir og erindi í það sinn. Frumvarpið var aftur lagt fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021 og var þá aðeins rætt við fyrstu umræðu en alls bárust 26 erindi og umsagnir þá. Frumvarpið var lagt fram í þriðja sinn á 152. löggjafarþingi og var þá rætt við þrjár umferðir í þingsal. Þá bárust 28 erindi og umsagnir. Eftir 2. umræðu var efni 98. gr. fært í 99. gr. sem er ákvæðið sem deilt er um

nú. Engar efnislegar breytingar voru gerðar á ákvæðinu frá því að frumvarp til nýrra fjarskiptalaga var fyrst lagt fram.

84. Frumvarpið hefur verið ítarlega rætt í þinginu auk þess sem margir hafa veitt umsögn, en þó er oft að miklu leyti um sömu aðilana að ræða. Við skoðun á þeim umsögnum sem bárust við frumvarp til fjarskiptalaga, og þær miklu umræður sem áttu sér stað í þinginu, má sjá að ekki voru gerðar neinar athugasemdir við efni ákvæðis 99. gr. fjarskiptalaga. Engum andmælum var hreyft við lögfestingu á þessari reglu.
85. Þau gögn sem er til að dreifa um meðferð málsins á Alþingi bæta því ekki neinu við þær upplýsingar sem koma fram í lagaákvæðinu og greinargerð með lögnum.

3.

86. Kærandi byggir kröfu sína á því að orðalag 99. gr. fjarskiptalaga sé skýrt og afdráttarlaust. Því eigi niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, um að kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð falli ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga, sér ekki stoð í lögum. Af þeim sökum beri að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og staðfesta að fjarskiptafélögum sé óheimilt að krefjast gjalds fyrir útsendingu neyðarboða, þar sem þau skuli senda án endurgjalds.
87. Krafa kæranda er á því reist að orðalag ákvæðis 99. gr. fjarskiptalaga sé skýrt og ekki sé hægt að túlka það rýmra en orðalag þess ber með sér. FST er þessu ósammála og byggir á því að samkvæmt orðalagi greinarinnar séu það fyrirtækin sem eiga og reka farnet, veita farnetsþjónustu og endursöluaðilar slíkrar þjónustu sem eru þjónustuveitendur í skilningi ákvæðisins. Þessum aðilum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaus. Ekki sé fjallað um það hverjir séu þjónustuþegarnir í skilningi íslenska ákvæðisins en sé tekið mið af 110. gr. og viðkomandi formálsorðum tilskipunarinnar verði að gera ráð fyrir að það séu endanotendur en ekki opinberir viðbragðsaðilar.
88. Aðilar leggja sitt hvora túlkunina í ákvæðið. Ljóst er að skýra þarf lögin með hliðsjón af efni tilskipunarinnar sem þeim er ætlað að innleiða eins og kostur er til að ákveða hvaða þýðingu ákvæðið hefur. Tilskipuninni er ætlað að samræma ýmsa framkvæmd á sviði fjarskipta í aðildarlöndunum, m.a. hvað varðar sendingu neyðarboða, sbr. 293. málsgrein formálans.
89. Markmiðið með tilskipuninni er samkvæmt þessu m.a. að samræma framkvæmd sendingu neyðarboða. Í 294. málsgrein formála tilskipunarinnar segir annars vegar að „Til að upplýsa endanotendur sem koma inn í aðildarríki um að slíkt almannaviðvörðunarkerfi sé til staðar, ætti það aðildarríki að tryggja að þessir endanotendur fái sjálfkrafa smáskilaboð án ástæðulausrar tafar og endurgjaldslaus með auðskildum upplýsingum um hvernig taka eigi á móti viðvörðunum til almennings“ og hins vegar að „[s]ending viðvarana til almennings ætti að vera án endurgjalds fyrir endanotendur.“
90. Þannig er lögð áhersla á það í formála tilskipunarinnar að þessi þjónusta eigi að vera endurgjaldslaus fyrir endanotendur. Ekki er tekin afstaða til þess hver á að bera kostnaðinn í staðinn. Í 110. gr. tilskipunarinnar kemur ekki sérstaklega fram að þjónustan skuli vera endurgjaldslaus en þar segir að „Endanlegir notendur skulu geta tekið á móti almannaviðvörðunum með auðveldum hætti.“ Ljóst er að samkvæmt því sem fram kemur um neyðarboð í formála tilskipunarinnar er skylt að veita umrædda þjónustu án endurgjalds fyrir endanotandann. Það er mismunandi eftir ákvæðum tilskipunarinnar hvort önnur þjónusta eigi að vera endurgjaldslaus eða ekki og þá endurgjaldslaus fyrir endanotendur

eða fleiri, til dæmis yfirvaldið sem meðhöndlar neyðarfjarskiptin, sbr. 290. málsgrein formála tilskipunarinnar. Þannig eru dæmi um það í tilskipuninni að þjónusta eigi að vera endurgjaldslaus fyrir viðkomandi yfirvald og er það þá sérstaklega tekið fram.

91. Ljóst er að samkvæmt tilskipuninni er lágmarksskylda að veita umrædda þjónustu án endurgjalds fyrir endanotanda og þau ákvæði þjónustunnar sem snúa að neyðarþjónustu leggja áherslu á að koma neyðarboðum til notenda á auðveldan og skilvirkan hátt.
92. Í 110. gr. tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að aðildarríkin þurfi að tryggja að almannaviðvörðunarkerfi sé til staðar fyrir neyðarástand. Hins vegar er ekki skylda að senda slík boð í gegnum almenna rafræna fjarskiptaþjónustu heldur er það val. Greinin býður upp á að notaðir séu aðrir möguleikar, svo sem útvarpsþjónusta, svo lengi sem skilvirkni almannaviðvörðunarkerfisins er jafngild hvað varðar þekju og getu til að ná til endanlegra notenda, þ.m.t. þeirra sem eru aðeins staddir tímabundið á ákveðnu svæði. Í öðrum löndum eru notuð í auknum mæli kerfi sem senda neyðarboð án þess að notast við SMS þjónustu fjarskiptafyrirtækja, sérstaklega kerfi sem nefnt er á ensku *Cell Broadcast* og er tækni sem virkar svipað og útvarp um farsíma. Tilskipunin gerir ekki kröfu um að kostnaðurinn við neyðarboð eigi að falla á fjarskiptafyrirtæki. Krafan sem tilskipunin byggir á er einungis að boðin komi sér örugglega til skila án endurgjalds fyrir endanotanda, óháð þeirri tækni sem valin er í framkvæmdina.

3.1

93. Orðalagið „án endurgjalds“ í 99. gr. fjarskiptalaga er óskýrt og það er þörf á að tilgreina frekar hvaða þættir sendingar neyðarboða eiga að vera án endurgjalds. Þegar rýnt er í hugtakið endurgjald má finna skilgreiningar á þá leið að um sé að ræða greiðslu fyrir vinnu eða þjónustu sem unnin hefur verið, þ.e.a.s. að fá eitthvað og þurfa því að gefa til baka. Í ferlinu við sendingu neyðarboða sendir Neyðarlínan skipun á fjarskiptafyrirtækin um að senda endanotendum SMS skilaboð sem láta vita af tilteknu ástandi. Endanotendurnir eru því þeir sem fá eitthvað og ættu því að gefa til baka, endurgjald, en með orðalaginu endurgjaldslaus er kveðið á um að þeir eigi ekki að gefa til baka fyrir þjónustuna.
94. Kostnaður er síðan annað hugtak en kostnað má skilgreina sem heildargjald sem þarf að greiða fyrir eitthvað. Fjarskiptafélögin fá ekkert í sinn hlut í ferlinu við að senda út neyðarboð heldur hafa það hlutverk að koma skilaboðunum áfram frá Neyðarlínunni til endanotanda. Það má því líta svo á að fjarskiptafélögin séu að þjónusta endanotendur, sem eru þeirra þjónustuþegar, en séu einungis að taka við skipunum frá Neyðarlínunni. Í þessu kerfi felst kostnaður fyrir fjarskiptafyrirtækin sem er óeðlilegt að þau beri. Þó að þeim sé óheimilt að krefjast endurgjalds fyrir að veita þjónustuna er ekki þar með sagt að þeim sé óheimilt að krefja Neyðarlínuna um endurgreiðslu fyrir þann hluta kostnaðarins sem felst í lúkningar- og reikigjöldum sem geta verið afar há t.d. þegar senda þarf á erlend númer.
95. Í ljósi þess að tilskipun (ESB) 2018/1972 tiltekur sérstaklega ef kostnaður á að vera endurgjaldslaus fyrir stjórnvöld og fleiri möguleikar en einn eru til þess að senda endanotendum skilaboð, án endurgjalds fyrir þá, verður að telja að orðalagið „án endurgjalds“ taki ekki til þess kostnaðar sem hér er um rætt. Þannig sé óeðlilegt að kostnaður við uppgjör lúkningar- og reikigjalda vegna notkunar stjórnvalda á farnetskerfum fjarskiptaskiptafyrirtækja í neyðartilvikum falli á íslensku fjarskiptafyrirtækin án þess að bein lagaheimild kveði á um það.

3.2

96. Líkt og áður segir voru engar athugasemdir gerðar við lögfestingu ákvæðisins á sínum tíma. Hingað til hefur framkvæmdin verið sú að Neyðarlínan hefur borgað fyrir þann kostnað sem fjarskiptafélögin kröfðu um eftir útsendingu neyðarboða, sem var kostnaður vegna lúkningar- og reikigjalda. Ekki virtist hafa verið uppi ágreiningur um það kerfi eða framkvæmd áður fyrr. Ágreiningur sá sem mál þetta fjallar um kemur ekki upp fyrr en tveimur árum eftir setningu fjarskiptalaga. Fallast má á með FST að við setningu nýrra laga hafi lögfesting 99. gr. líklega átt að vera lögfesting á gildandi fyrirkomulagi frekar en að breyta hafi átt framkvæmdinni. Ef um breytingu á framkvæmdinni hefði verið að ræða má líta svo á að slíkt hefði þurft að koma sérstaklega fram. Ef svo mikil breyting átti að verða á framkvæmd á sendingu neyðarboða, að lögð væri íþyngjandi kvöð á fjarskiptafélög þess efnis að þau bæru allan kostnað af sendingu neyðarboða, líka lúkningar- og reikigjöld, hefði þurft að taka það sérstaklega fram í lögskýringargögnum.
97. Algjör þögn um þá framkvæmd sem hér er til umfjöllunar við setningu ákvæðisins bendir til þess að lögfesta hafi átt ríkjandi fyrirkomulag. Það styður þessa túlkun að enginn aðili, hvorki kærandi né aðrir, gerðu athugasemd við ákvæðið í meðförum Alþingis og framkvæmdin var óumdeild í tvo ár eftir setninguna laganna. Sé um meinbugi á lagasetningu að ræða hlýtur að verða að gera þá kröfu að sá kostnaður sem hér um ræðir sé lagður á fjarskiptafyrirtæki með beinni lagaheimild. Hlýtur það að koma í hlut þess opinbera að ganga á eftir slíkri lagabreytingu hafi það verið ætlunin.
98. Nefndin telur það valda vandkvæðum að 99. gr. fjarskiptalaga sé ekki ítarlegri en raun ber vitni. Því er beint að FST að endurskoða ákvæðið og skerpa það eða gefa út nánari lýsingu á því sem í því felst. Ítrekað er að hafi ætlunin verið að breyta því fyrirkomulagi sem var í gildi og leggja íþyngjandi kvöð á fjarskiptafyrirtækin þarf það að koma fram berum orðum og tilgreina betur hvað í því felst.
99. Framkvæmdin hér á landi hefur verið sú að Neyðarlínan hefur valið og er heimilt að nýta kerfi fjarskiptafyrirtækjanna til að koma út neyðarboðum. Þessum skyldum geta fjarskiptafélögin ekki hafnað og geta ekki hlutast til um hvaða neyðarboð skulu send út. Fjarskiptafélögin veita endanotendum þessa þjónustu samkvæmt skyldum og krefjast ekki endurgjalds fyrir, enda óska endanotendurnir ekki eftir þessari þjónustu. Í staðinn rukka fjarskiptafélögin Neyðarlínuna um þann kostnað sem felst í lúkningar- og reikigjöldum sem fjarskiptafélögin þurfa að bera kostnað af við sendingu neyðarboðanna. Þetta þykir eðlileg framkvæmd og í samræmi við ákvæði tilskipunar (ESB) 2018/1972.
100. Tilskipun (ESB) 2018/1972 ber ekki með sér að það sé vilji til að fjarskiptafélögin beri kostnað af útsendingu neyðarboða í stað yfirvaldsins. Það kemur ekki fram hver á að bera kostnaðinn í staðinn fyrir endanotandann. Líta verður svo á að ef ætlunin hefði verið að fjarskiptafélögin bæru kostnaðinn, hefði það verið tekið fram berum orðum, þar sem dæmi eru um það í tilskipuninni að tekið sé fram hver á að bera kostnað af aðgerðum. Sé ekki tekið fram hver á að bera kostnaðinn er eðlilegt að það sé sá sem ákveður að neyðarboð séu send, yfirvaldið, en ekki þeir sem er skyldugir til að koma boðunum áfram án þess að óska eftir að vera í því hlutverki.
101. Að öllu framangreindu virtu verður litið svo á að fjarskiptafyrirtæki skuli senda viðvaranir um neyðarástand án endurgjalds fyrir endanotandann. Endanotandinn greiðir þar með ekki gjald fyrir þá þjónustu sem hann fær. Fjarskiptafyrirtækin taka við skipunum frá Neyðarlínunni um að koma

skilaboðum til endanotenda. Í því felst kostnaður við lúkningar- og reikigjöld sem einhver þarf að bera og er eðlilegt að það sé sá sem tekur ákvörðun um sendingu boðanna, Neyðarlínan.

4.

102. Hér að framan hefur úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að samkvæmt ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga fellur kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga. Hin kærða ákvörðun er því staðfest óbreytt.
103. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 sæta ákvarðanir FST kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem er æðra sett stjórnvald vegna ákvarðana FST, sbr. einnig 26. gr. stjórnssýslulaga. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, rekstur málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin skal kveða á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum sínum, líkt og gert er hér að neðan. Ekki er þó heimilt að gera neytendum fjarskiptaþjónustu og pósthjónustu, Fjarskiptatofu eða Byggðastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Um málskostnað fyrir úrskurðarnefnd vísast einnig til 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Í ljósi þessa verður að ákveða að málskostnaður skuli greiddur úr ríkissjóði.
104. Vilji aðilar ekki una úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er unnt að bera úrskurðinn undir dómstóla. Slíkt mál má höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

V. Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Fjarskiptastofu, nr. 13/2024; Ágreiningur um kostnað vegna neyðarboða, dags. 4. nóvember 2024, er staðfest.

Málskostnaður að fjárhæð 1.790.000,- kr.- greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 9. júlí 2025

Þórður Bogason formaður

Kirstín Flygenring

Kjartan Briem