



## Ákvörðun nr. 13/2024

### Ágreiningur um kostnað vegna neyðarboða

(mál nr. 2024050055)

#### I. Erindið

(1) Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) barst erindi, dags. 29. maí 2024, frá Neyðarlínunni ohf. (hér eftir NL) vegna ágreinings NL og Símans hf. (hér eftir Síminn) um túlkun á ákvæðum 99. gr. fjarskiptalaga um skyldu fjarskiptafélaga til að senda skv. beiðni almannavarna og viðbragðsaðila um farnetskerfi sín viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand án endurgjalds.

(2) Með vísan til erindisins var þess jafnframt óskað stofnunin tæki afstöðu til þess hvort að Símanum væri heimilt að setja eftirgreinda skilmála fyrir útsendingu neyðarboða skv. ákvæðinu:

- 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 reikningsviðskiptum um farnetsþjónustuna við félagið.*

*Þá óskast afstaða tekin til þess hvort synjun Símans á ósk um niðurfellingu reikninga á fskj. 1 og 2 samræmist skyldum félagsins skv. tilvitnuðu ákvæði 99. gr. fjskl.*

(3) NL taldi nauðsynlegt að leita eftir afstöðu Fjaraskiptastofu til þess, hvort þau skilyrði sem Síminn hefði sett fyrir þeirri þjónustu samrýmdist þeim skyldum sem á félaginu hvíldu skv. skilyrðum almennrar heimildar til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu skv. 8. gr. fjarskiptalaga, sbr. 99. gr. og 101. gr. laganna.

(4) NL sagði að undangengin ár hefði hún haft milligöngu milli almannavarna og viðbragðsaðila annars vegar og fjarskiptafélaga sem reka farnetsþjónustu hins vegar um útsendingu viðvarana um yfirstandandi eða yfirvofandi neyðarástand, svonefnd váboð, um

farsímakerfi fjarskiptafélaganna. Starfsemin hefði þróast framan af hægt því útbreiðsla GSM senda þótti ekki slík að reiða mætti sig á það kerfi sem traustan farveg fyrir boð til almennings um yfirstandandi eða yfirvofandi hættu á tilteknu svæði. Umfangið var því ekki mikið og óskum um útsendingu slíkra boða var frá árinu 2012 komið á framfæri um heimasíðuðu kerfi, þar sem óskað var útsendinga á váboðum um tiltekna senda í GSM kerfinu.

(5) Árið 2018 var það niðurstaða NL að þörf væri á traustara og fljótvirkara sambandi við farsímafélögin til að koma slíkum boðum á framfæri. Ákvað NL að leggja farsímafélögunum þremur til búnað sem tekið gæti við formsettum óskum um útsendingu váboða, þar sem fram koma hnit fyrir það svæði sem boðunum væri ætlað að berast á ásamt texta þeirra smáskilaboða sem út skyldu send. Búnaður farsímafélaganna tæki við beiðninni og skilgreindi þá senda sem næðu til þess landsvæðis sem beiðnin tiltæki og sendi út skilaboðin. Um þetta verklag var góð sátt við fjarskiptafélögin og hafa beiðnir um útsendingu váboða frá þessum tíma verið send farsímafélögunum um fyrr greindan búnað án annarra sérstakra beiðna.

(6) NL hefur allt fram á þetta ár greitt reikninga sem Síminn og Vodafone hafa gert fyrir þessa þjónustu eins og um venjulega útsendingu smáskilaboða væri að ræða, að því marki sem farsímafélögin hafa innheimt fyrir þessa þjónustu. Jarðeldarnir á Reykjanesi og fleiri tilvik af neyðaraðstæðum hafa fjölgað mjög þeim tilvikum þar sem váboð af þessum toga hafa verið send út og kostnaður að sama skapi aukist. Við reglubundna kostnaðargreiningu í upphafi árs vakti stóráukinn kostnaður af váboðasendingum athygli.

(7) Jafnframt var athygli vakin á því að með gildistöku nýrra fjarskiptalaga nr. 70/2022 öðlaðist gildi nýtt og fortakslaut ákvæði um skyldu fjarskiptafélaga til að senda út slík boð um farsímakerfi sín „án endurgjalds.“

(8) Í framhaldi af umræddri skoðun voru tveir reikningar frá Símanum vegna umræddrar þjónustu í desember 2023 til og með febrúar 2024, teknir til athugunar og var Símanum í framhaldi af því tilkynnt með orðsendingu þann 22. apríl að Neyðarlínan teldi að þeir reikningar væru vegna sendingar neyðarboða sem féllu undir ákvæði 99. gr. fjarskiptalaganna. Reikningarnir væru af þeim sökum tilhæfulausir og óskuðust felldir niður.

(9) Í svari Símans, dags. 2. maí, var þeirri afstöðu lýst að umræddar sendingar féllu ekki undir ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga og bæri þar tvennt til. Annars vegar sökum þess að boðin væru send til allra viðskiptavina, óháð því hvort þeir væru hjá Símanum eða jafnvel erlendum fjarskiptafyrirtækjum...“ og hins vegar sökum þess að Síminn teldi að biðja þyrfti fjarskiptafélögin um það fyrir fram að senda skeyti án endurgjalds. NL hafnaði þessum skilningi og áskildi sér rétt til að leita úrskurðar Fjarskiptastofu um ágreining um greiðsluskyldu vegna þessara útsendinga.

(10) Þá tók NL fram að Vodafone hefði sent hliðstæða reikninga og lýst svipuðum sjónarmiðum og Síminn. NL hefði á sama grundvelli hafnað greiðsluskyldu. Vodafone hefði ekki svarað röksemdum NL né felld niður viðkomandi reikning.

## **1.2 Málsástæður NL**

(11) Ágreiningur aðila lýtur að því hvort að Símanum sé heimilt að innheimta af NL gjald fyrir útsendingu váboða, sbr. umrædda reikninga, sem NL telur ótvírætt að falli undir efnisreglu 99. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022. Símanum hafi því borið að senda umrædd smáskilaboð án

endurgjalds. Síminn hafi ekki borið brögður á að reikningarnir væru fyrir sendingu neyðarboða af þeim toga sem 99. gr. fjarskiptalaga vísar til, né haft uppi efasemdir um að NL væri sá aðili sem fyrir hönd almannavarna og viðbragðsaðila geti beðið um útsendingu slíkra boða. Enda væri það ein af skyldum félagsins skv. samningi þess við dómsmálaráðuneytið um neyðarsímsvörun en þar segir í gr. 4.4.9: „Þjónustusali skal samræma viðbrögð og boða björgunar- og viðbragðsaðila á öllu landinu og vera tengiliður milli landsmanna og viðbragðsaðila. Þjónustusali skal reka kerfi fyrir smáskilaboða til landsmanna þannig að hægt sé að koma leiðbeiningum frá viðbragðsaðilum til þeirra sem það þurfa.“ (skáletrun og undirstrikun NL).

(12) Því næst vísaði til NL til orðalags 99. gr. fjarskiptalaga og að krafa Símans byggði á sem fyrr á að skilyrði þess að slík neyðarboð væru send út án endurgjalds um farnetskerfi félagsins, að beðið væri um slíka endurgjaldslausu sendingu „fyrirfram“. Þá þurfi „*sendingin að vera hluti af boðkerfi almannavarna þar sem skýrt verður að Síminn greiði ekki heldur lúkningu til erlendra og innlendra farsímafyrirtækja.*“ NL fengi með engu móti séð að Síminn hafi sótt stoð fyrir framangreindum málsástæðum í texta lagaákvæðisins.

(13) Fráleitt væri ef sending neyðarboða skv. ákvæðinu væri háð mati og ákvörðun fjarskiptafélags hverju sinni, því eðli málsins samkvæmt er mikilvægt að boðin séu send út án tafa svo að þau berist sem fyrst til þeirra viðskiptavina farsímafélaganna, sem staddir eru á því landssvæði, þar sem neyðarástand er annað tveggja yfirstandandi eða yfirvofandi. Enda væri á því hnykk í lokamálslið 99. gr. þar sem að segir að „fjarskiptaumferð slíkra viðvarana skuli njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum“ Krafa um sérstaka formlega beiðni þar sem fram kæmi að óskað væri eftir endurgjaldslausri sendingu smáskilaboða ætti sér þannig að mati NL enga stoð í ákvæðinu.

(14) NL byggði raunar á því að sá búnaður sem félagið hefði lagt fjarskiptafélögunum til svo að þau fengi tekið á móti þessum váboðum væri aðeins nýtt fyrir sendingu beiðna um útsendingu slíkra boða, sem væru send um búnaðinn til fjarskiptafélagsins sem annaðist áframsendingu boðanna til allra farsíma sem skráðir væru á farsímanet viðkomandi fjarskiptafélags og á afmörkuðu svæði sem boðunum skyldi beint að. NL hefði enga aðkomu að því að velja hvaða farsíma fjarskiptafélagið sendi á aðra en að afmarka svæðið sem váboðin skyldu send á. Móttaka boða þar um fæli efnislega í sér beiðni um slíka sendingu og væri fjarskiptafélögunum því auðgert að halda þeim skilaboðum aðgreindum frá öðrum sendingum.

(15) Í annan stað fékk NL ekki séð að það stæði í vegi fyrir þeirri framkvæmd ákvæðisins að fjarskiptafélögin skyldu senda endurgjaldslaus neyðarboð til viðskiptavina sem þjónað sé á tilgreindu svæði, þótt hluti þeirra kynni að vera viðskiptamenn annarra fjarskiptafélaga, erlendra sem innlendra. Lagaákvæðið gæfi ekkert færi á því að takmarka skyldu til útsendingar neyðarboða þannig að þeim væri beint eingöngu til eigin viðskiptamanna, þannig að þeir sem væru tengdir við net fjarskiptafélagsins með reikiþjónustu fengi ekki slík neyðarboð. Hvernig færi um uppgjör skv. reikisamningum fyrri móttöku slíkra neyðarboða væri sjálfstætt úrlausnarefni fjarskiptafélaga en leysti þau ekki að mati NL undan lagaskyldunni til að senda öllum sem væru tengdir neti félagsins á viðkomandi svæði váboð sem hafa borist með hefðbundum hætti. Enda væri fráleitt að túlka ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga á þann veg að þeir farsímanotendur sem tengdir væru farneti á grundvelli reikisamninga mættu eiga það á hættu, að farnetseigandinn gæti undanþegið þessa viðskiptavini þeirri þjónustu að fá send og

móttækin váboð frá opinberum aðilum vegna ótta rekstraraðilans um að á hann kunnir að falla kostnaður af sendingu váboðanna. Stærsti hluti þessara viðskiptavina væru trúlega erlendir ferðamenn, sem erfitt væri að rökstyðja að óþarft væri að senda váboð. NL ætlaði að umfang slíkra sendinga sem hlutfall af tekjum farnetsrekandans væri svo aldeilis óverulegt að mögulegur kostnaður hans af þessari brýnu almannabjónustu fengi hann [ekki] leystan undan lögboðinni skyldu til að veita hana.

(16) NL vísaði til þess að samkvæmt 8. gr. fjarskiptalaga væri það eitt skilyrði fyrir almennri heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu að uppfylltar væru kröfur XIV. kafla laganna um m.a. almannaviðvörðunarkerfi, sbr. e-lið greinarinnar. Samkvæmt 101. gr. laganna væri það meðal verkefna Fjarskiptastofu að farið væri eftir skilyrðum almennrar heimildar og þá grípa til þar tilgreindra viðbragða teldi stofnunin að fjarskiptafyrirtæki gerði það ekki.

(17) Með vísan til þessa fór NL á leit við FST að stofnunin rannsakaði hvort þau skilyrði sem Síminn hefði sett fyrir því að senda út endurgjaldslaust neyðarboð skv. 99. gr. fjarskiptalaga fæli í sér fullnægjandi efndir á þeim skyldum gagnvart félaginu sem í ákvæðinu fælist. Nánar tiltekið var þess óskað að stofnunin tæki afstöðu til þeirra atriða sem koma fram í 2. efnisgrein í ákvörðuninni.

## II.

### Samskipti og sjónarmið fjarskiptafyrirtækja

#### 2.1. Tölvupóstur FST til Símans og Sýnar, dags. 20. júní 2024.

(18) Með tölvupósti, dags. 20. júní 2024, sendi FST erindi NL til fjarskiptafélaganna Símans og Sýnar hf. (hér eftir Sýn). Þar tók stofnunin fram að þrátt fyrir erindið NL væri orðað með þeim hætti að óskað væri eftir afstöðu stofnunarinnar til tiltekinna álitafna, liti hún svo á að um ágreining væri að ræða sem að leysa þyrfti úr með stjórnvaldsákvörðun. Því óskaði stofnunin því eftir sjónarmiðum fjarskiptafélaganna við erindi NL.

#### 2.2. Sjónarmið Símans, dags. 1. júlí 2024.

(19) Með bréfi dags. 1. júlí 2024, bárust FST sjónarmið Símans við erindi NL. Þar sagði Síminn að erindi NL virtist vera í þeim tilgangi að óska leiðbeininga stofnunarinnar. FST mæti beiðnina svo að þörf væri á að leysa ágreining með stjórnvaldsákvörðun, með tilheyrandi kostnaði fyrir stofnunina. Að mati Símans væri eðlilega æskilegra að FST fengi skýrt svar frá NL hver sé hin eiginlega krafa NL, en stofnunin virtist leggja til grundvallar að um ágreining væri að ræða. Mögulega væri hægt að svara erindi NL með leiðbeinandi hætti en leiddi til ágreinings milli aðila, væri eftir atvikum unnt að skoða hvort slíkur ágreiningur þyrfti ítarlegri málsmeðferð. Síminn taldi rétt að hafa þetta í huga.

(20) Varðandi erindi NL, þá tók Síminn það fram að NL væri með samning um aðgang að SMS þjónustugátt Símans. Líkt og Síminn hefði útskýrt áður fyrir NL, þá væru kaup NL á þjónustu Símans með notkun á svokallaðri SMS gátt Símans, byggð á samningi við Símann, sem NL samþykkti og skrifaði undir. Þegar núgildandi lög tóku gildi óskaði NL ekki eftir breytingum á umræddum samningi eða bar því við með nokkrum hætti að samningurinn væri andstæður lögum. NL hélt áfram notkun á þjónustunni og nýtti hana með þeim kostnaði sem af hlyti fyrir Símann. NL hefði ekki sagt upp viðkomandi þjónustu og gerði Síminn þá eðlilegu kröfu að NL standi við gerða samning og greiði reikning í samræmi við það. Væri óskað eftir breytingum á samningum væri eðlilegt að það yrði gert fyrirfram áður en þjónustan væri notuð. Síminn

benti á að stærstur hluti þess reiknings sem Síminn hefði sent NL væri vegna sendinga í erlend farsímanúmer.

(21) Samkvæmt þeim samningi gæti NL sent SMS í gegnum SMS-gátt Símans til viðskiptavina Símans á ákveðnu svæði. Samkvæmt samningum er skilgreindar tegundir af SMS sem NL sendir og innheimt mismunandi gjald. Í ákveðnum tilfellum væri ekki innheimt gjald þegar sent er SMS til viðskiptavina Símans. Þá gæti NL sent SMS til notenda sem væru í viðskiptum við erlend fjarskiptafyrirtæki og önnur fjarskiptafyrirtæki á Íslandi en á tilteknu svæði. Fyrir slíkt SMS þyrfti Síminn að greiða SMS lúkningu til hins erlenda fyrirtækis sem og þess innlenda. Fyrir þessi SMS innheimtir Síminn viðeigandi gjöld og sendir reikning sem NL núna, eftir að hafa notað þjónustuna, neitaði að greiða.

(22) Þá sagði Síminn að NL hefði verið boðin mjög sanngjörn kjör fyrir notkun á þjónustu Símans sem NL samþykkti og notaði. Umrædd þjónusta Símans fellur ekki undir hugtakið almannavarnakerfi og þótt notandinn væri NL, þá breytti það ekki þeirri staðreynd að NL samdi um og samþykkti að nota kerfi Símans með þeim skilmálum og verðskrá sem gildir fyrir þjónustuna.

(23) Að mati Símans væri ekki undir nokkrum kringumstæðum eðlilegt að aðili skrifi undir samning um notkun á þjónustu, noti þjónustuna og valdi samningsaðila kostnaði, en komi síðan eftir að hafa notað þjónustuna og haldi því fram að hún eigi að vera endurgjaldslaus fyrir NL.

(24) Síminn taldi reyndar að það væri misskilningur að NL ætti ekki að greiða fyrir sendingar um kerfi fjarskiptafyrirtækjanna til endanotenda, sem væru ekki í viðskiptum við viðkomandi fjarskiptafyrirtæki, heldur gerði hið erlenda regluverk eingöngu ráð fyrir að endanotandinn greiði ekki fyrir móttöku á almannaviðvörðunum. Ekkert væri fjallað um það í erlenda regluverkinu að fjarskiptafyrirtækin ættu að veita almannavörnum þjónustu á eigin kostnað. Það væru dæmi erlendis þar sem fjarskiptafyrirtækjum væri greitt fyrir umrædda þjónustu. Túlka yrði íslensk lög til samræmis við löggjöf ESB að því marki sem gildandi íslensk lög mæla fyrir um. Í þessu samhengi hlyti að draga þá ályktun að tilvísun til þess að sendingar eigi að vera endurgjaldslausar, fælu í sér að endanotandinn væri ekki gjaldfærðir fyrir notkuninni, sem væri ekki gert í tilfelli Símans.

(25) Að mati Símans væri augljóst að 99. gr. fjarskiptalaga ætti ekki við um kaup NL á þjónustu Símans um SMS gátt Símans, sérstaklega þegar við ætti sendingar sem færu um gáttina til viðskiptavina annarra fjarskiptafyrirtækja. Það væri ekkert í lögnum sem segði að fjarskiptafyrirtæki ættu að tryggja samtengingu og sendingar til annarra fjarskiptafyrirtækja og taka slíkan kostnað á sig. Slíkt væri mjög ósanngjarnt enda myndu fjarskiptafyrirtækin sem tækju við lúkningarumferð hagnast á kostnað þess fjarskiptafyrirtækis sem sendir skilaboðin.

(26) Síminn sagði að ákvæði 99. gr. ætti eingöngu við þegar hið opinbera setti upp almannavarnakerfi þar sem öllum aðilum væri skýrt fyrirfram að þegar kerfið væri notað í hvað tilgangi það er notað. Ákvæðið ætti ekki um við um þá þjónustu sem NL hefur keypt af Símanum. Öll fjarskiptafyrirtæki yrðu í slíkum tilfellum að taka þátt í verkefni sem fellur undir 99. gr. fjarskiptalaga og væri eðlilegt að íslenska ríkið kæmu að slíku verkefni með fjárhagslegum stuðningi líkt og þekkist erlendis.

(27) Síminn vísaði til orðalags ákvæðis 99. gr. fjarskiptalaga og af því væri ljóst að beiðni um sendingu á grundvelli ákvæðisins fæli í sér að beiðni um slíka sendingu þyrfti að eiga sér stað fyrirfram. Þá væri ekkert í ákvæðinu að fjarskiptafyrirtækjum væri skylt að senda SMS til annarra fjarskiptafyrirtækja án greiðslu. Í því sambandi vísaði Síminn til athugasemda um ákvæðið í frumvarpi fjarskiptalaga nr. 70/2022.<sup>1</sup>

(28) Umrætt ákvæði væri líkt og kæmi fram í greinargerð innleiðing á 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 ("EECC tilskipunin"). Í formála tilskipunarinnar væri fjallað um almannavarnakerfi og þar kæmi fram að sending skilaboða ætti að vera endanotendum endurgjaldslaus. Vísaði Síminn í því sambandi til greina 293-295 í formálsorða tilskipunarinnar, sem og sjálfa 110. gr. tilskipunarinnar.<sup>2</sup>

(29) Því sagði Síminn að líkt og fram kæmi í 99. gr. fjarskiptalaga, greinargerð með frumvarpinu og í EECC tilskipuninni væri vísað til almannaviðvörðunarkerfis. Tilskipunin segði ekkert annað en að þegar slík kerfi væru í gildi þá ættu aðildarríkin að tryggja að veitendur þjónustu sem byggð er á númerum sendi slíkar viðvaranir. Ekkert væri fjallað um að slíkt ætti að vera á kostnað fjarskiptafyrirtækja, t.d. kostaði það fjarskiptafyrirtækin að senda SMS til annarra fjarskiptafyrirtækja, bæði innlendra og erlendra. Síminn hefði t.d. ekkert val um að greiða erlendum fjarskiptafyrirtækjum fyrir lúkningu í erlend númer. Ef NL starfrækti eigið farsímakerfi þyrfti hún sjálf að greiða umræddan kostnað og gæti þannig ekki komið sér undan slíkum kostnaði með því að nýta SMS gátt Símans.

(30) Síminn benti að í tilfelli Símans, væri ekki um að ræða almannaviðvörðunarkerfi, heldur þjónusta sem NL keypti af Símanum, gerði samning um notkunina með samþykkttri verðlagningu og engin athugasemd hefði verið gerð, þ.e. fyrirfram. Ef NL kysi að hætta notkun á þjónustu Símans og fjárfesta í eigin almannaviðvörðunarkerfi, þyrfti NL að meta kostnaðinn við fjárfestingu, uppsetningu og rekstur slíks kerfi og bera það saman við að kaupa þjónustu Símans áfram á þeim kjörum sem félagið hefði samið um.

(31) Það væri ekkert í lögnum sem segði að fjarskiptafyrirtæki eigi að reka slíkt kerfi endurgjaldslaut fyrir NL sem væri í reynd hin eiginlega spurning félagsins til FST. Síminn benti á í þeim ríkjum þar sem almannaviðvörðunarkerfi (EU Alert) hefði verið sett upp þá væru flest ríkin að veita fjarskiptafyrirtækjum fjárhagslegan stuðning við að innleiða slíkt kerfi og væri eðlilegt að slíkt fari í sambærilegt ferli á Íslandi, ef það væri vilji til þess að setja upp sama fyrirkomulag og þekkist erlendis. Hinn kosturinn væri að notast við hefðbundna SMS þjónustu fjarskiptafyrirtækjanna og greiða fyrir slíka notkun.

(32) Að lokum ítrekaði Síminn kröfu sína um að NL stæði við gerða samning eins og hefðbundið væri og greiddi fyrir sannarlega veitta þjónustu.

### **2.3. Sjónarmið Sýnar, dags. 4. júlí 2024.**

(33) Með bréfi, dags. 4. júlí sl., fékk FST sjónarmið Sýnar við erindi NL. Um málsatvik vísaði fjarskiptafélagið til erindis NL en þótti rétt að taka fram að sjónarmið Sýnar sneru að því að

---

<sup>1</sup> Í 3. kafla er fjallað um athugasemdir um ákvæðið í frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 70/2022

<sup>2</sup> Í 3. kafla er fjallað nánar um ákvæði tilskipunarinnar.

sá kostnaður sem félli á félagið vegna neyðarskilaboða skyldu ekki vera greidd af fjarskiptafélögum heldur hinu opinbera.

(34) Þá þótti Sýn rétt að tiltaka að fjarskiptafélagið uppfyllti ávallt þá skyldu sem hvíldi á félaginu á grundvelli 99. gr. fjarskiptalaga en því þætti með öllu óeðlilegt og ekki í samræmi við tilgang laganna að fjarskiptafélög bæri kostnað af því þegar opinberir viðbragðsaðilar senda viðvaranir um yfirvofandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað.

(35) Sýn vék að því að meginmarkmið tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 væri tvíþætt: annars vegar að hrinda í framkvæmd innri markaði fyrir fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu sem mun leiða til útbreiðslu og upptöku neta með mjög mikla flutningsgetu, sjálfbærrar samkeppni, rekstrarsamhæfi fjarskiptaþjónustu, aðgengileika, öryggis fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu og ávinnings fyrir endanotendur. Hins vegar væri markmiðið að tryggja að í Evrópu sé framboð af hágæðafjarskiptaþjónustu sem væri öllum aðgengileg á viðráðanlegu verði fyrir tilstuðlan virkrar samkeppni og valkosta og bregðast við aðstæðum þar sem markaðurinn uppfyllir ekki þarfir endanotenda með fullnægjandi hætti, svo að það hafi aðgang að þjónustu til jafns við aðra, og mæla fyrir um nauðsynleg réttindi endanotenda.

(36) Sýn fjallaði því næst um 99. gr. fjarskiptalaga sem væri innleiðing á 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972. Ákvæðið fjallaði um boðkerfi almannavarna sem gæfi almannavarnaryfirvöldum tækifæri til þess að senda smáskilaboð með viðvörðun um neyðarástand til almennings, þ.e. allra notenda sem staðsettir væru innan útbreiðslusvæðis tiltekinna farnetsenda. Líkt og fram kæmi í frumvarpinu væri það fyrst og fremst í höndum NL að vera í samskiptum við fjarskiptafyrirtæki um slík neyðarboð en skilaboð gætu átt rætur að rekja til lögreglu, slökkviliðs eða annarra opinberra viðbragðsaðila. Ekki bæri að leggja þröngan skilning í hugtakið neyðarástand. Þannig félli náttúruvá ekki einungis undir ákvæðið heldur gæti einnig verið um ræða stórfelldan húsbruna, eiturefnaleka eða önnur atvik sem gæti stefnt líf og heilsu fólks í hættu. Skilaboð væru fyrst og fremst móttækin í farsímum en ekki væri útilokað að þau séu móttækin með öðrum hætti. Fjarskiptafyrirtæki í skilningi ákvæðisins væru fyrirtæki sem ættu og rækju farnet en einnig sýndarnetsaðila og endursöluaðila farnetsþjónustu sem veittu þjónustu á farnetum. Þá væri gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaust og láta hana njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.

(37) Sýn hefði ávallt uppfyllt lagaákvæðið þannig að neyðarboð væru send um leið og beiðni um slíkt kemur frá NL. Mat á neyðarástandi færi því aldrei fram hjá fjarskiptafélögum heldur almannavörnum.

(38) Dæmi um neyðarboð sem Sýn hefði sent og borið mikinn kostnað af væru fjölmörg og af margvíslegum toga. Mikill fjöldi neyðarboða voru send vegna eldsumhræringa á Reykjanesi en aukning á fjölda boða mætti m.a. rekja til fjölda erlendra ferðamanna þar sem Sýn greiddi fyrir skilaboð til erlendra fjarskiptafyrirtækja. Þá mætti benda á að neyðarboð hafa verið send að beiðni NL til fjölda manns sem staddir væru á hálendinu vegna hjólréiðakeppni, sem og almennar ábendingar til ferðamanna hvar hægt sé að sækja lækniþjónustu. Benti Sýn á að tegund, mat og fjöldi neyðarboða væri mismunandi en ákvörðun um að senda neyðarboð lægi ávallt hjá almannavörnum.

(39) Í 99. gr. fjarskiptalaga væri kveðið á um að viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað skyldi vera án endurgjalds. Lagaákvæðið sem og greinargerð með lögnum skýrði ekki frekar fyrir hvern þjónustan skal vera endurgjaldslaus. Vitnaði Sýn síðan til orðalags 1. mgr. 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 og að einnig kæmi fram í tilskipuninni um kostnað fyrir neyðarskilaboð: *“the transmission of public warnings should be free of charge for end-users.”*

(40) Samkvæmt tilskipuninni væri ljóst að neyðarboð sem send væru, eftir mat á neyðarástandi, skyldu vera endurgjaldslaus fyrir endanotanda. Sú túlkun NL að sendingar skulu vera endurgjaldslausar fyrir NL væri því mótmælt og gæti NL ekki borið fyrir sig títtnefnt lagaákvæði og hafnað greiðsluskyldu vegna þess kostnaðar sem fjarskiptafélögin verða fyrir þegar 99. gr. fjarskiptalaga er beitt. Skýra lagaheimild skortir til þess að NL, sem væri opinber aðili, legði slíkan kostnað á einkaaðila á markaði.

(41) Sýn benti á að það kerfi sem NL notast við væri LB-SMS lausn sem hefði í för með sér gríðarlegan kostnað fyrir fjarskiptafélög, enda greiða þau fyrir SMS í erlend símanúmer sem stödd eru á Íslandi á hverjum tíma. Sú ákvörðun NL að nota LB-SMS lausn hefði margvíslega annmarka í för með sér, sér í lagi um kostnað og forgang sem kveðið væri á um í 99. gr. fjarskiptalaga. SMS sendingar milli viðskiptavina ólíkra fjarskiptafyrirtækja bæru jafnan kostnað vegna lúkningar milli fjarskiptafélaga. Þá væri tæknilega ómögulegt að útfæra sérstakan forgang á neyðarskilaboðum sem væru send með almennum SMS sendingum. Árið 2018 taldi NL að þörf væri á traustara og fljótvirkara sambandi við fjarskiptafyrirtækin og valdi að nota LB-SMS lausn þegar flest ríki í Evrópu nota svo kallaða CB lausn. Það væri mat Sýnar að ákjósanlegra hefði verið að NL hefði valið CB lausn. CB neyðarboð fara alfarið fram innan viðkomandi fjarskiptakerfis, óháð því hvort það er verið að senda neyðarboðin á viðskiptavini fjarskiptakerfis eða viðskiptavini í reiki. CB neyðarskilaboð bæru ekki lúkningarkostnað og þar af leiðandi kostnaðarmyndun við hvert skilaboð því allt önnur en við almennar SMS sendingar.

(42) Að lokum sagði Sýn að tilgangur 99. gr. fjarskiptalaga væri að gera almenningi viðvart vegna neyðarástands og væri mat á ástandi sem og útbreiðslu ávallt í höndum almannavarna. Skilaboðin skyldu vera endurgjaldslaus fyrir endanotanda og þætti með öllu óeðlilegt að sá kostnaður sem hlytist af slíkum sendingunum skyldi lenda á fjarskiptafélögum. Fjarskiptafélögin hefðu ekkert með það að segja hvenær neyðarskilaboð væru send eða hversu stórt útbreiðsluvæðið er. Þá væri LB-SMS lausnin gríðarlega kostnaðarsöm fyrir fjarskiptafélög. Með vísan til alls framangreinds væri það mat Sýnar að sá kostnaður sem hlytist af slíkum neyðarskilaboðum skyldi ekki falla á fjarskiptafélög enda fellst ekki í inntaki 99. gr. fjarskiptalaga að kostnaður skuli vera endurgjaldslaus fyrir viðbragðsaðila, sem metur neyðarástand, heldur endanotanda.

#### **2.4. Afstaða NL til sjónarmiða Símans og Sýnar, dags. 26. júlí 2024,**

(43) Þann 5. júlí sl. sendi Fjarskiptastofa svarbréf fjarskiptafélaganna á NL og gaf félaginu kost á því að tjá sig um svör þeirra. Sérstaklega óskaði stofnunin eftir sjónarmiðum er varðaði svokallaða Cell Broadcast lausn, sem fjallað var um erindi Sýnar.

(44) Í bréfi NL sagði eftirfarandi:



*„Það er sameiginlegt meginstef í umsögnum beggja fjarskiptafélaganna að túlka beri ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2023 óháð texta laganna og að fullu til samræmis við texta ákvæðis 110. gr. tilskipunar ESB 2018/1972. Þessi afstaða er á því byggð að í athugasemdum með greininni er að staðhæft að „um [sé] að ræða innleiðingu á 110. gr. tilskipunar...“ Vandinn hér er sá að orðalag ákvæðisins eins og [A]lþingi samþykkti það er aldeilis skýrt og ótvírætt. Þar segir að fjarskiptafyrirtæki...skuli senda viðvaranir ... í farsíma eða annan nettengdan búnað án endurgjalds. Skyldan er þannig ótvírætt lög á fjarskiptafélögin og þeim ber að skv. ákvæðinu að fullnægja henni án endurgjalds.“*

(45) Neyðarlínan gerði ekki ágreining um það við fjarskiptafélögin að inntak ákvæðis 99. gr. íslensku fjarskiptalaganna gengi lengra en efnisákvæði tilskipunarinnar sem verið var að innleiða. Þar væri aðeins tiltekið að ekki megi innheimta gjald af þeim sem tekur við skilaboðunum og ekkert sagt um gjalddöku að öðru leyti. Það væri því undrunarefni að fjarskiptafélögin hafi ekki gert athugasemdir við frumvarp til laganna þegar það var til umfjöllunar í samgöngunefnd Alþingis en ekkert þeirra sýndist hafa vikið að þessu ákvæði í umsögnum sínum. Það mætti vera að önnur og þungvægari ákvæði frumvarpsins hafi skyggt á umrætt ákvæði en það breytti því ekki að engum andmælum var hreyft við lögfestingu á skyldu fjarskiptafélaganna til að senda neyðarboð án endurgjalds, þótt sú skylda væri umfram það sem lágmarksreglur EES réttarins stæðu til.

(46) NL leit svo á að henni væri skylt að neyta þeirra úrræða sem fjarskiptalögin veittu til útsendingar neyðarboða í samræmi við ákvæði 99. gr. fjarskiptalaganna, þar sem boðum væri beint að ótilteknum aðilum sem ættu það eitt sameiginlegt að vera staddir á tilteknu landsvæði og í farnetsþjónustu við hlutaðeigandi fjarskiptafélag. Afdráttarlaust orðalag ákvæðisins um að fjarskiptafélögin skuli veita þessa þjónustu endurgjaldslaus stæði eðlilega í vegi að Neyðarlínan leiti eftir fjárveitingu úr ríkissjóði til að greiða kröfur fjarskiptafélaga um endurgjald fyrir þessa þjónustu. Var af þeim sökum talið óhjákvæmilegt að leita úrlausnar Fjarskiptastofu um það, hvort að stofnunin lyti svo á að ákvæði íslensku fjarskiptalaganna skuli víkja fyrir texta tilskipunar ESB, eins og kröfur fjarskiptafélaganna stæðu til.

(47) Hvað varðaði umsögn Símans sagði NL að mjög væri byggt á því að í gildi væri samningur milli NL og Símans um útsendingu SMS boða og því haldið fram, að hann gildi um útsendingu þeirra váboða sem 99. gr. fjarskiptalaga fjallar um. NL hafnaði þessari staðhæfingu. Sá samningur sem vísað væri til fjallaði m.a. um almenna magnssendingu SMS boða á tiltekin símanúmer sem send væru um sérstaka SMS gátt. Hér væri um að ræða boð á t.d. slökkvilið, sjúkrabíla og meðlimi björgunarsveita eða annarra viðbragðsaðila. Þessi boð væru ekki neyðarboð sem féllu undir 99. gr. fjarskiptalaga og því væri ekkert álitaefni að fyrir þau bæri að greiða skv. samningi aðila. NL kannaðist við að hafa árum áður að hafa sent váboð um sama kerfi, þótt samningurinn tæki ekki beinlínis til þess. Með tilkomu nýs kerfis sem sett var upp í samstarfi við fjarskiptafélögin árið 2018 var hins vegar endanlega aðskilin útsending almennra boða með SMS og váboða.

(48) Þá sagði NL að Síminn héldi því fram að forsenda þess að váboð félli undir ákvæði 99. gr. væri að sérstök beiðni bærist félaginu um útsendingu. Að mati NL ætti þessi röksemd sér enga stoð, líkt og rakið hefði verið í upphafserindi NL til FST, enda væru engin nánari skilyrði lögbundinn um form slíkrar beiðni. Beiðnin lægi í því einu að send væri inn rafræn ósk um

útsendingu váboða um farnet sem dekkar tiltekið landsvæði. Sending og form þeirra „beiðna“ sem beint væri um áður nefnt kerfi sem eingöngu væri nýtt fyrir slík boð, væri slíkt að enginn vafi væri á því að um slíkt neyðarboð væri að tefla, öndvert við venjuleg sms-boð sem send eru skv. skrá um viðtakendur. Váboðin fara um fyrr nefnt kerfi um þar til gerðan tengibúnað NL staðsettan hjá fjarskiptafélögunum sem væri beintengdur við farsímakerfi þeirra. NL skráir inn í kerfið það landsvæði sem boð ættu að berast á og farsímafélögin annast það að senda þau áfram til allra farsíma tengda þeirra kerfi á viðkomandi landssvæði. NL hefði þannig enga aðkomu að né vitneskju um það hverjir fengu viðkomandi boð.

(49) Vék NL að því að allmörg lönd reka eða treysta á fjölþætt kerfi til útsendingar váboða. Þannig væru víða rekin kerfi lúðra sem senda út hljóðmerki um yfirvofandi hættu. Einnig hefði víða verið tekið upp kerfi sem byggði á tækni sem nú væri innbyggð í farsímastaðla en það væri „Cell Broadcast“ (CB) tækni sem virkar svipað og útvarp um farsíma. Boð sem send væru með þeirri tækni væru send á tiltekna senda og berast þau samstundis til svo til allra farsíma sem tengdir væru viðkomandi sendi. Í upphafi voru ýmsir annmarkar á CB tækninni s.s. að fjölmargir farsímar í notkun studdu ekki tæknina, það þurfti handvirkt að kveikja á henni í sumum farsímum og sumir framleiðendur lögðust gegn notkun hennar eða gerðu notkun hennar torveldari. Í síðustu örfáu árum hefði þetta breyst mikið og þegar 2G og 3G tækni verður lögð af og elstu farsímarnir úreldast þá ætti CB tækni að geta virkað ágætlega hérlendis. Sending váboða með SMS tíðkast einnig víða en útsending þeirra gæti tekið talsverðan tíma ef viðtakendur eru margir. Víða væru samhliða rekin kerfi sem senda SMS og nota CB.

(50) Um langa hríð hefði verið rekið lúðrakerfi hér á landi en notkun þeirra löngu hætt. Nýverið hefði verið sett upp slíkt kerfi í Grindavík til að tryggja enn frekar að boð um vá berist öllum sem staðsettir væru þar.

(51) NL hefði í rúman áratug annast útsendingu váboða til almennings með SMS samkvæmt samningi við stjórnvöld. Um þetta hefði NL átt afar gott og farsælt samstarf við farsímafélögin. Yfirleitt hefði fjöldi váboða og þar með SMS verið hóflegur og þar með kostnaður líka. Þegar COVID skall á var talsvert mikið af váboðum sent og jókst kostnaður þar um. Vegna eldsumbrota á Reykjanesi hafa verið send afar mörg SMS og útsendingu þeirra fylgir talsverður kostnaður. Um það bil sem Covid er að ljúka og eldsumbrot á Reykjanesi að aukast þá tóku gildi ný fjarskiptalög þar sem skerpt er á ákvæði um útsendingu váboða og þar m.a. kveðið fortakslaust á um það, að fjarskiptafélögin skuli senda þau út án endurgjalds.

(52) Þegar verið er að senda afar mörg SMS hefur borið á því að þau bæði berast víðar en til stóð en einnig borið hefur á því að ekki fá allir farsímar á því landssvæði sem sent er á viðkomandi SMS og liggja ekki fyrir skýringar á því.

(53) Kerfið væri því ekki fullkomið og mætti bæta það með sambærilegum hætti og gert er í öðrum löndum með fleiri aðferðum til að koma boðum til viðtakenda. Áfram lægi fyrir að mikilvægt er geta varað almenning við hættu.

(54) Tilskipun EB nr. 2018/1972 um fjarskipti væri fáorð um það hvernig nákvæmlega ætti að standa að innleiðingu og framkvæmd ákvæða 110. gr. hennar um váboð. Það væri því áhugavert að Danir hafa við innleiðingu hennar í landsrétt séð ástæðu til að setja í lög mun

ítarlegri ákvæði um neyðarboð og framkvæmd þeirra svo og um heimildir til reglusetningar um ýmsa framkvæmdaþætti, m.a. varðandi greiðsluþátttöku hins opinbera í þróunarkostnaði hugbúnaðarlausna sem nýta mætti til útsendingar slíkra boða, sbr. lög 955/2022.

(55) NL hefði kannað hverju þyrfti að bæta við núverandi kerfi til að bæta við Cell Broadcast virkni. Það fæli í sér viðbótar búnað og rekstur hans. Við það bættist eftir atvikum kostnaður við breytingu á farsímakerfum til að taka þessa tækni í notkun svo sem leyfisgjöld og vinna við uppsetningu og innleiðingu. Ekki lægi fyrir hver sá kostnaður yrði.

(56) NL taldi fullt tilefni til þess að skoða hvernig hagkvæmast og tryggast væri að koma boðum til almennings um yfirvofandi eða yfirstandandi náttúruvá. Það kynni að vera að uppsetning CB kerfis væri ákjósanleg leið í því efni, mögulega samhliða útsendingum SMS boða skv. nánari greiningu. NL væri fyrir sitt leyti tilbúin til viðræðna við farsímafélögin og stjórnvöld um slíkar lausnir en áréttaði jafnframt að engir fjármunir væru tryggðir til kostunar á kaupum, uppsetningu og rekstri slíks búnaðar. Viðræður og skoðun á slíkum lausnum breytti því þó ekki að skera þyrfti úr um túlkun ákvæðis í 99. gr. um hver ber kostnað af útsendingu váboða skv. gildandi lagaákvæðum þar um.

## **2.5. Samskipti FST við NL og farnetsrekendur um núverandi almannaviðvörðunarkerfi og CB kerfi.**

(57) Þó ótengt úrlausn þessa máls, um inntak ákvæðis 99. gr. fjarskiptalaga, telur FST rétt að taka fram að mál þetta varð kveikjan að sérstakri athugun innviðasviðs FST á eiginleikum og fýsileika þess að notast við Cell Broadcast kerfi (CB kerfi) hér á landi. Í september og október mánuðum þessa árs átti stofnunin því fundi með hverjum og einum farnetsrekanda, þ.e. Nova hf., Símanum hf. og Sýn hf., sem og NL til að ræða tæknilega eiginleika núverandi váboðakerfis og CB kerfisins. Stofnunin vinnur nú að kostnaðargreina uppbyggingu og rekstur á slíku kerfi í samvinnu við viðbragðsaðila og farnetsrekendur. Sú athugun er máli þessu óviðkomandi og hefur engin áhrif á niðurstöðuna.

### **III.**

#### **Forsendur og niðurstaða**

##### **3.1. Ákvæði fjarskiptalaga og tilskipunar ESB 2018/1972.**

(58) Með setningu fjarskiptalaga nr. 70/2022 var innleidd hér á landi tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti sem stundum er vísað til sem Kóðans.

(59) Samkvæmt 8. gr. fjarskiptalaga er eitt skilyrði fyrir almennri heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu að uppfylltar séu kröfur um XIV. kafla um almannaviðvörðunarkerfi, neyðarsamskipti og staðsetningu neyðarsímtala, sbr. e-lið 1. mgr. 8. gr. fjarskiptalaga, sem og 7. gr. reglna nr. nr. 720/2023 um almenna heimild til að reka fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu.

(60) Ágreiningur í máli þessu lýtur aðallega að því hvort að inntak 99. gr. fjarskiptalaga feli í sér skyldu fjarskiptafélaga til að senda, skv. beiðni almannavarna og viðbragðsaðila um farnetskerfi sín, viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand án endurgjalds. Ákvæðið er svohljóðandi:

*„99. gr. Almannaþvörunarkerfi.*

*Fjarskiptafyrirtæki sem reka farnet eða veita farnetsþjónustu skulu að beiðni almannaþvörunar, eða annarra þar til bærra opinberra viðbragðsaðila, senda viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað án endurgjalds. Fjarskiptaumferð slíkra viðvarana skal njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.“*

(61) Í athugasemdum um 99. gr. í frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 70/2022 sagði eftirfarandi:

*"Um almannaþvörun og skipulag þeirra fer samkvæmt lögum um almannaþvörun, nr. 82/2008. Ákvæði þetta fjallar um boðkerfi almannaþvörunar sem gefur almannaþvörunarfyrirvöldum tækifæri til þess að senda smáskilaboð með viðvörun um neyðarástand til almennings, þ.e. allra notenda sem staðsettir eru innan útbreiðslusvæðis tiltekinna farnetsenda. Um er að ræða innleiðingu á 110. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972.*

*Það er fyrst og fremst í höndum NL að vera í samskiptum við fjarskiptafyrirtæki um slík neyðarboð en skilaboð geta átt rætur að rekja til lögreglu, slökkviliðs eða annarra opinberra viðbragðsaðila. Ekki ber að leggja þröngan skilning í hugtakið neyðarástand. Þannig fellur náttúruvá ekki einungis undir ákvæðið heldur getur einnig verið um ræða stórfelldan húsbruna, eiturefnaleka eða önnur atvik sem geta stefnt líf og heilsu fólks í hættu. Þegar vá ber að höndum*

*Þessi skilaboð eru fyrst og fremst móttekin í farsímu en ekki er hægt að útiloka að þau séu móttekin í annars konar nettengdum búnaði, t.d. spjaldtölvum eða snjallúrum.*

*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.*

Að öðru leyti er lítið fjallað um hið almenna viðvörunarkerfi í lögskýringargögnum en vikið er að því í 6. kafla um mat áhrifum nýs fjarskiptaregluverks en þar segir:

*„Innleiðing ákvæða 109. og 110. gr. EEC-tilskipunarinnar um samevrópskt neyðarnúmer og opinber viðvörunarkerfi hafa snertifleti við starfsemi Neyðarlínunnar (112) og kann fjárförf vegna nýs búnaðar að nema allt að 35 millj. kr. á ári og rekstrarkostnaður að aukast um allt að 20 millj. kr. Gera má ráð fyrir auknum tekjum vegna úthlutana tíðniheimilda að fjárhæð 20 millj. kr. á ári, sbr. 22. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021. Má því segja að hrein útgjaldaaukning fyrir ríkissjóð verði um 165 millj. kr. á ári.*

(62) Títtnefnd 110. gr. tilskipun (ESB) 2018/1972 sem ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga er ætlað að innleiða, útleggst svo á íslensku:

*110. gr.  
Almannaþvörunarkerfi*

1. 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 farfjarskiptaþjónustu milli einstaklinga til viðkomandi endanlegra notenda.

2. Þrátt fyrir 1. mgr. geta aðildarríkin ákvarðað að almannaviðvaranir séu sendar í gegnum almenna rafræna fjarskiptaþjónustu aðra en þá sem um getur í 1. mgr., og aðra en útvarpsþjónustu, eða í gegnum smáforrit fyrir snjalltæki sem nota netaðgangspjónustu, að því tilskildu að skilvirkni almannaviðvörðunarkerfisins sé jafngild að því er varðar þekju og getu til að ná til endanlegra notenda, þ.m.t. þeirra sem aðeins eru staddir tímabundið á viðkomandi svæði, að teknu ítrasta tilliti til leiðbeininga BEREC-hópsins. Endanlegir notendur skulu geta tekið á móti almannaviðvörðunum með auðveldum hætti.

BEREC-hópurinn skal, fyrir 21. júní 2020, og að höfðu samráði við yfirvöldin sem sjá um neyðarsímsvörðunarstöðvar, birta leiðbeiningar um hvernig meta skal hvort skilvirkni almannaviðvörðunarkerfa samkvæmt þessari málsgrein sé jafngild skilvirkni þeirra sem heyra undir 1. mgr.

(63) Í málsgreinum 293. til 295. formálsorða tilskipunar (ESB) 2018/1972 sem ætlað er að skýra betur inntak ákvæðisins segir eftirfarandi á ensku:

*"(293) Diverging national law has developed in relation to the transmission by electronic communications services of public warnings regarding imminent or developing major emergencies and disasters. In order to approximate law in that area, this Directive should therefore provide that, when public warning systems are in place, public warnings should be transmitted by providers of mobile number-based interpersonal communication services to all end-users concerned. The end-users concerned should be considered to be those who are located in the geographic areas potentially being affected by imminent or developing major emergencies and disasters during the warning period, as determined by the competent authorities.*

*294) Where the effective reach of all end-users concerned, independently of their place or Member State of residence, is ensured and fulfils the highest level of data security, Member States should be able to provide for the transmission of public warnings by publicly available electronic communications services other than mobile number-based interpersonal communications services and other than transmission services used for broadcasting or by mobile application transmitted via internet access services. In order to inform end-users entering a Member State of the existence of such a public warning system, that Member State should ensure that those end-users receive, automatically by means of SMS, without undue delay and free of charge, easily understandable information on how to receive public warnings, including by means of mobile terminal equipment not enabled for internet access services. Public warnings other*

*than those relying on mobile number-based interpersonal communications services should be transmitted to end-users in an easily receivable manner. Where a public warning system relies on an application, it should not require end-users to log in or register with the authorities or the application provider. End-users' location data should be used in accordance with Directive 2002/58/EC. The transmission of public warnings should be free of charge for end-users. In its review of the implementation of this Directive, the Commission could also assess whether it is possible in accordance with Union law, and feasible to set up a single Union-wide public warning system in order to alert the public in the event of an imminent or developing disaster or major state of emergency across different Member States.*

*(295) Member States should be able to determine if proposals for alternative systems, other than through mobile number-based interpersonal communication services, are truly equivalent to such services, taking utmost account of the corresponding BEREC guidelines. Such guidelines should be developed after consulting national authorities in charge of PSAPs in order to ensure that emergency experts have a role in their development and that there is a common understanding between different Member State authorities as to what is needed to ensure full implementation of such public warning systems within the Member States while ensuring that the citizens of the Union are effectively protected while travelling in another Member State."*

### **3.2. Niðurstaða**

(64) Ákvörðun þessi hverfist um 99. gr. fjarskiptalaga er varðar skyldu fjarskiptafélaga til að senda skv. beiðni almannavarna og viðbragðsaðila um farnetskerfi sín viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand án endurgjalds. Hún tekur því ekki til annarra SMS skilaboða sem NL kann að senda á grundvelli samnings við fjarskiptafélögin, s.s. vegna virkjunar lögreglu og viðbragðsaðila.

(65) NL hefur óskað eftir því að FST skýri betur inntak 99. gr. fjarskiptalaga. Þar sem uppi er ágreiningur milli annars vegar NL og hins vegar fjarskiptafélaganna Símans og Sýnar í málinu um greiðsluskyldu vegna slíkra viðvarana taldi FST að rétt væri að úr slíku væri leyst með ákvörðun. Var þá horft til þess að stjórnvald leysir almennt ekki úr tilteknu ágreiningsmáli með leiðbeiningum til aðila sem það treystir á að aðilar hlíti að þeim fengnum. Þrátt fyrir leiðbeiningar getur ágreiningurinn hæglega komið aftur inn á borð stjórnvaldsins og þá er um nokkurs konar tvíverknað að ræða fremur en að fyrirkomulag um undanfarandi leiðbeiningar feli í sér tíma- og kostnaðarsparnað fyrir stjórnvaldið, eins og skilja mátti athugasemdir Símans. Þessu til viðbótar þarf stjórnvald að gæta að hæfi sínu og forðast að veita leiðbeiningar og tjá sig efnislega í ágreiningsmálum sem geta á seinni stigum komið til formlegrar úrlausnar hjá því og þá mögulega valdið vanhæfi forstöðumanns og starfsmanna stjórnvaldsins.

(66) Í upphafserindi NL sem reifað er í kafla I. var þess m.a. óskað að stofnunin tæki afstöðu til þess hvort að Símanum væri heimilt að setja tiltekna skilmála. Annars vegar að formleg beiðni væri send þegar tiltekin neyðarboð væru send út án endurgjalds og hins vegar að

félaginu væri óskýlt að senda neyðarboð endurgjaldslaust til annarra en eigin viðskiptavina. Þá var þess óskað að tekin yrði afstaða til þess hvort að synjun fjarskiptafélagsins um ósk á niðurfellingu reikninga samræmdist skyldum félagsins skv. ákvæði 99. gr. fjarskiptalaga.

(67) FST vill fyrst taka fram að ekki verður dregið í efa að almenn farnetsþjónusta er mikilvæg út frá almanna- og öryggishagsmunum. Almennu fjarskiptanetinu eru þó ekki sérstaklega skilgreind sem neyðarfjarskiptakerfi í lagalegum skilningi en þó er ljóst út frá væntingum notenda, viðbragðaaðila og annarra opinberra aðila að almenna farnetið sé í reynd ákveðið öryggistæki fyrir almenning.<sup>3</sup>

(68) Árið 2018 setti NL upp nýtt kerfi í samstarfi við fjarskiptafélögin og var þá endanlega aðskilin útsending almennra boða með SMS og vaboða. Tóku farnetsrekendur þann kostnað á sig sem segja má vera eðlilegan rekstrarkostnað vegna tengibúnaðar NL svo hún geti komið skilaboðum um neyðarástand rակleiddis til almennings. FST lítur svo að sá kostnaður teljist vera eðlilegur þáttur í starfsemi farnetsrekenda, enda er eitt af skilyrðum almennrar heimildar að uppfylltar séu kröfur um XIV. kafla um almannaviðvörðunarkerfi, neyðarsamskipti og staðsetningu neyðarsímtala, sbr. e-lið 1. mgr. 8. gr. fjarskiptalaga, sem og 7. gr. reglna nr. 720/2023 um almenna heimild til að reka fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu. Því er hvorki gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtæki taki gjald fyrir þá þjónustu að tengja kerfi sín við búnað NL fyrir almannaviðvörðunarkerfi né að slík þjónusta sé veitt í hagnaðarskyni.

(69) Það sem breytist síðan er að nokkrum árum síðar skall á faraldur kórónuveirunnar og í framhaldi af því langvarandi eldsumbrot og jarðhræringar á Reykjanesi en þessi atvik urðu til þess að fjöldi útsendra neyðarboða jókst umtalsvert. Eðli málsins samkvæmt þarf NL að geta komið viðvörðunum um yfirstandandi eða yfirvofandi neyðarástand rակleitt til almennings til að vara við neyðarástandi eða atvikum sem geta stefnt lífi og heilsu fólks í hættu. Í 99. gr. fjarskiptalaga er sérstaklega tekið fram að fjarskiptaumferð slíkra viðvarana skal njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum. Gera verður þó þann fyrirvara að slíkt sé tæknilega framkvæmanlegt. Að mati FST væri formleg beiðni frá NL til fjarskiptafélaganna um að neyðarboð verði send út endurgjaldslaust fyrirstaða fyrir því að slíkar viðvaranir berist hratt og vel til almennings. Þá gæti gætt misræmis milli fjarskiptafélaganna hversu hratt boðin berast ef að sá hátturinn væri á. Líta verður svo á að virkjun NL á neyðarboðskerfinu feli í reynd í sér beiðni NL um að fjarskiptafyrirtæki flytji vaboðin áfram um sín kerfi á þeim landsvæðum sem boðunum er ætlað að ná til, enda geta fjarskiptafyrirtæki ekki synjað um sendingu þeirra eða endurskoðað tilefni sendingarinnar eða innhald hennar. Því virðist formleg beiðni NL til fjarskiptafyrirtækja fyrirfram ekki þjóna neinum tilgangi, auk þess sem slíkt fyrirkomulag á sér ekki beina stoð í orðalagi ákvæðisins.

(70) Með 99. gr. fjarskiptalaga er lögð sú skylda á farnetsrekendur að senda viðvaranir um yfirvofandi eða yfirstandandi neyðarástand í farsíma eða annan nettengdan búnað án endurgjalds eða líkt og segir í greinargerð frumvarpsins um ákvæðið „Þá er gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að veita þessa þjónustu endurgjaldslaust og láta hana njóta forgangs í almennum fjarskiptanetum.“

---

<sup>3</sup> Sjá einnig mgr. 134 í samráðsskjalum PFS (21)-04 um „Endurskipulag tíðniúthlutana á árunum 2022-2023“ Sótt af: <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=44b69a81-d9bb-11eb-9b95-005056bc4727>

(71) Ágreiningur fjarskiptafélaganna og NL um kostnað má að mestu rekja til lúkningargjalda vegna slíkra neyðarboða til endanotenda sem eru í viðskiptum við önnur innlend fjarskiptafyrirtæki og erlend fjarskiptafyrirtæki. Löggjafingargögn með frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 70/2022 gefa ekki til kynna að ætlun löggjafans hafi verið að hrófla við fyrra fyrirkomulagi, sem var til staðar áður en kórónuveirufaraldur og jarðskjálfta- og eldgosahrina á Reykjanesi komu til sögunnar, og leggja það á fjarskiptafélögin að standa undir kostnaðarsömum útgjöldum vegna lúkningargjalda.

(72) Að teknu tilliti til orðalags ákvæðis 110. gr. tilskipunarinnar og formálsorðum tilskipunarinnar, sem vísað er til í málsgrein 62, verður heldur ekki séð að aðildarríkin eigi að leggja þá kvöð á fjarskiptafélög að þau sendi neyðarboð endurgjaldslaust um farnetskerfi sín til annarra viðskiptavina en þeirra eigin. Endurgjaldslaust eða „free of charge“ er einungis notað í þeim skilningi að endanotandinn á ekki að greiða fyrir móttöku skilaboða vegna neyðarástands. Sama má lesa úr leiðbeiningum BEREC<sup>4</sup> frá árinu 2020 um mat á skilvirkni mismunandi almannaviðvörðunarkerfa. Þar er ekki fjallað um hver skal bera kostnað vegna sendingu neyðarboða. FST getur hins vegar fallist á túlkun NL um að skilja megí orðalag 99. gr. fjarskiptalaga á þann veg að áskilnaður um endurgjaldsleysi fyrir þjónustuna taki ekki eingöngu til endanotenda, heldur líka fyrir NL sem fulltrúa viðbragðsaðila. En þá verður að leggja þann skilning í ákvæðið að átt sé við venjulegan rekstrarkostnað, s.s. vegna viðhalds á búnaði, hlutdeild í kostnaði við stjórnun, af starfsmannahaldi og fyrir afnot af aðstöðu o.s.frv. Með öðrum orðum sé ekki gert ráð fyrir að slíkur kostnaður sé sérgreindur í kostnaðarbókahaldi fjarskiptafyrirtækja vegna þjónustu við neyðarboðskerfi og hann sé síðan greiddur af NL og þá mögulega með hæfilegri álagningu fjarskiptafyrirtækis. Það er þetta sem felst í því að váboð NL skuli af hálfu fjarskiptafyrirtækjanna vera send án endurgjalds, bæði fyrir endanotendur og viðbragðsaðila.

(73) Öðru máli gegnir hins vegar um kostnað sem fellur til vegna lúkningar og reikiþjónustu sem fjarskiptafyrirtæki hefur gert samninga við önnur fjarskiptafyrirtæki um, enda styðst sú gjaldtaka við önnur ákvæði fjarskiptalaga, sbr. 53. og 54. gr. laganna, og er 99. gr. laganna ekki ætlað að hrófla við þeirri gjaldtöku. Því er fjarskiptafyrirtækjum heimilt að velta útlögðum kostnaði af lúkningu SMS skilaboða og reikiþjónustu yfir á NL og telst slíkur kostnaður ekki falla undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. fjarskiptalaga.

(74) Hafi löggjafinn ætlað sér að leggja slíka íþyngjandi byrði á fjarskiptafélögin um að greiða tilfallandi og ófyrirséðan kostnað vegna lúkningar- og reikigjalda, þá hefði slík skylda þurft að vera alveg afdráttarlaus og löggjafingargögn að gefa það skýrt til kynna að verið væri að leggja slíka kvöð á. Þar sem slíku er ekki til að dreifa verður ekki komist að annarri niðurstöðu en farnetsrekendum sé heimilt að senda reikninga fyrir slíkum kostnaði til NL. Það sama gildir ef ætlunin hefði verið að móttaka neyðarboðanna ættu eingöngu að vera notendum gjaldfrjáls. 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.

---

<sup>4</sup> BEREC (2020). BEREC Guidelines on how to assess the effectiveness of public warning systems transmitted by different means (europa.eu) Sótt af: [https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document\\_register\\_store/2020/6/BoR\\_%2820%29\\_115\\_BEREC\\_Guidelines\\_on\\_PWS.pdf](https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2020/6/BoR_%2820%29_115_BEREC_Guidelines_on_PWS.pdf)



### Ákvörðunarorð

1. Neyðarlínunni ohf. er óskylt að senda formlega beiðni til fjarskiptafyrirtækja fyrirfram um að tiltekin neyðarboð verði send út um farnetskerfi félagsins endurgjaldslaust áður en neyðarboðin eru send út.
2. Kostnaður fjarskiptafyrirtækja vegna lúkningar- og reikigjalda við að senda út SMS neyðarboð fellur ekki undir orðalagið „án endurgjalds“ samkvæmt 99. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022.
3. 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. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 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 frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

*Fjarskiptastofa, 4. nóvember 2024*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Arnar Stefánsson