

SAMRÁÐ UM ÞÖRF FYRIR ENDURNÝJUN Á ALÞJÓNUSTUKVÖÐ MÍLU

JÚLÍ 2022



Fjaraskiptastofa

Efnisyfirlit

1	Almennt	3
1.1	Viðfangsefnið.....	3
1.2	Um samráðið	4
2	Tegundir þjónustu innan alþjónustu	5
2.1	Eldri löggjöf.....	5
2.2	Núgildandi löggjöf	5
2.2.1	Þjónusta innan alþjónustu.....	5
2.2.2	Tæknilegt hlutleysi	6
2.2.3	Símaþjónusta (áður almenn talsímaþjónusta)	6
2.2.4	Aðgangur að nothæfri netaðgangspjónustu	7
2.2.5	Tilgreind gæði	9
2.2.6	Tenging	10
2.3	Yfirlit yfir fyrri kvaðir innan alþjónustu.....	10
2.3.1	Fyrri ákvarðanir.....	10
2.3.2	Gildandi ákvarðanir	11
3	Aðilar sem rétt eiga á skilgreindri lágmarksfjarskiptaþjónustu innan alþjónustu.....	14
3.1	Almennt	14
3.2	Neytendur.....	14
3.3	Örfélög.....	14
3.4	Tekjulágir	14
3.5	Neytendur með sérstakar félagslegar þarfir	15
3.6	Skilyrði um búsetu	15
4	Aðgengi að alþjónustu hér á landi	15
4.1	Mat á því hvort neytendur hafi aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu innan alþjónustu, í gegnum sínar tengingar	15
4.2	Fjarskiptanet á Íslandi.....	16
4.3	Fastanet	17
4.3.1	Útbreiðsla	17
4.4	Farnet	18
4.4.1	Útbreiðsla	18
4.5	Aðrar lausnir	19
4.6	Samandregið mat FST um nauðsyn alþjónustu hér á landi	19
4.6.1	Um nauðsyn á að viðhalda almennri kvöð um tengingu um land allt.....	19
4.6.2	Um kvöð um tengingu í sérstökum tilfellum	21

5	Eftirlit með gjaldskrá innan alþjónustu og sérstakar félagslegar þarfir.....	22
5.1	Gjaldskrá skal vera viðráðanleg.....	22
5.2	Sérstakar félagslegar þarfir.....	24
6	Reglur um greiðslu kostnaðar af alþjónustu.	25
6.1	Greiðsluskyldu hafnað.....	27
6.2	Greiðsluskylda samþykkt.....	29
6.3	Möguleg greiðsluskylda jöfnunarsjóðs í framtíðinni	29
7	Frumniðurstaða og endurskoðun.....	30
8	Samantekt spurninga til hagsmunaaðila	30

1 Almennt

1.1 Viðfangsefnið

Við afnám einkaréttar á fjarskiptabjónustu þann 1. janúar 1998, varð til nýtt hugtak í fjarskiptarétti svokölluð *alþjónusta*. Með alþjónustu er leitast við að jafna aðgang landsmanna að tiltekinni lágmarks fjarskiptabjónustu óháð búsetu.

Fjarskiptastofa (hér eftir FST) er ábyrg fyrir eftirliti með fjarskiptamarkaðinum hér á landi í samræmi við lög nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu og ný lög um fjarskipti nr.70/2022, sbr. og nýja reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta, en drög að henni eru nú í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda.¹

Þær skyldur innan alþjónustu sem skipta mestu máli í dag er aðgangur að nothæfri netaðgangsbjónustu og símaþjónustu með tilgreindum gæðum, sbr. 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga. Jafnfram skal FST fylgjast með þróun og verðlagi á þjónustu innan alþjónustu, sem og aðgengi að alþjónustu, sbr. 63 og 64. gr. laganna.

Áður en ákvörðun er tekin um hvort ástæða sé til að leggja á fjarskiptamarkaðinn einstakar alþjónustuskyldur, tengdar þjónustu innan alþjónustu, verðlagningu þjónustunnar og aðgengi að þjónustunni skal FST gera markaðskönnun. Tilgangur hennar er fyrst og fremst að meta hvort markaðurinn sjálfur um land allt hafi leyst eftirspurn eftir alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma og verðlagningu hennar viðunandi. Ef niðurstaða markaðskönnunar er á þá leið að neytendur hafi ekki aðgang að skilgreindri lágmarksþjónustu er gert ráð fyrir að FST geti útnefnt fjarskiptafyrirtæki með skyldu til að veita alþjónustu. Við málsmeðferð gilda almennar stjórnarsýslureglur.

Í markaðskönnuninni skal m.a. gefa sérstaka gaum að því hvort einhver viðskiptasjónarmið fjarskiptafyrirtækja komi í veg fyrir að neytendur hafi aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma. Það sem helst kemur til álita, að mati FST, eru atriði eins og afkastageta eða skortur á útbreiðslu þjónustu á viðkomandi svæði.

Sú vísiregla er gefin í 2. mgr. 64. gr. fjarskiptalaga að við útnefningu skuli lágmarka röskun á markaði. Eigi það einkum við í þeim tilfellum sem þegar nauðsynlegt þykir að kveða á um verð eða viðskiptaskilmála sem færu gegn eðlilegum viðskiptakjörum. Á hinn bóginn er í ákvæðinu gert ráð fyrir að að FST standi jafnframt vörð um almannahagsmuni við útnefninguna. Við útnefningu þarf því að taka tillit til beggja þessara sjónarmiða eftir því sem mögulegt er.

Í 9. Reglugerðardraga um alþjónustu á sviði fjarskipta er nánar vikið að þeim atriðum sem FST ber að kanna, en þar segir:

„Fjarskiptastofa skal reglubundið framkvæma markaðskönnuninni í því skyni að leggja mat á hvort allir notendur sem rétt eiga til alþjónustu njóti hennar í samræmi við ákvæði laga og reglugerðar þessarar.

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3223](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3223)

Markaðskönnun skv. 1. mgr. skal m.a. taka til eftirfarandi atriða:

- 1. Aðgengi neytenda og örfélaga að þjónustu starfandi fjarskiptafyrirtækja.*
- 2. Þjónustuframboði á markaði.*
- 3. Útbreiðslu fastanetstenginga og farnetsþjónustu.*
- 4. Hvaða gagnaflutningshraða meirihluta landsmanna stendur almennt til boða.*
- 5. Hvort smásöluverð á fjarskiptamarkaði hér á landi á þjónustu innan alþjónustu teljist viðráðanlegt fyrir neytendur og aðra notendur. Sérstaklega skal kanna aðgengi tekjulágra, neytenda með sérstakar félagslegar þarfir.*
- 6. Hvort neytendum með sérstakar félagslegar þarfir sé kleift að nýta sér skilgreinda lágmarksþjónustu til jafns við aðra notendur.*
- 7. Hvort notendur eigi þess kost að kaupa áskriftarleið sem takmarkast við símaþjónustu, sbr. 3. mgr. 62. gr. laga um fjarskipti.*
- 8. Hvort ástæða sé til að skilgreina lágmarksgæði símaþjónustu innan alþjónustu.*
- 9. Hvort notendum sé tryggður aðgangur að nothæfri netaðgangsþjónustu í skilningi laga um fjarskipti og reglugerðarinnar.*

Ef niðurstaða Fjarskiptastofu er að notendur sem rétt eiga til alþjónustu hafi ekki aðgang að skilgreindri alþjónustu skal stofnunin hefja undirbúning að útnefningu alþjónustuveitanda, sbr. 10. gr.“

Í því samráðsskjali sem hér birtist er m.a. að finna umfjöllun um ofangreind atriði, ásamt athugun á því hvort einhver viðskiptasjónarmið fjarskiptafyrirtækja komi í veg fyrir að neytendur hafi aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind í dag.

1.2 Um samráðið

Tilgangur þessa samráðs er að bera mat Fjarskiptastofu um stöðu fjarskiptamála hér á landi m.t.t. til alþjónustu undir hagaðila. Matið byggir á gögnum Fjarskiptastofu um útbreiðslu á fjarskiptaþjónustu á landinu, hvernig markaðsforsendur mæta þjónustueftirspurn notenda og hvort og þá hvaða sértæku aðgerða sé mögulega þörf á að grípa til í þeim tilgangi að tryggja alþjónustu.

Umfjöllun FST skiptist í nokkra hluta. Í kafla 2 er fjallað um hugtakið *alþjónusta*, ásamt stuttu yfirliti yfir þær ákvarðanir sem hafa gilt í gegnum tíðina. Í kafla 3 er umfjöllun um þá aðila sem mögulega eiga einhver réttindi á grundvelli reglna um alþjónustu. Í kafla 4 verður fjallað um fjarskiptanet hér á landi og útbreiðslu þeirra, þær lágmarksgæðakröfur sem hægt er að gera, sem og mat lagt á það hvort neytendur hafi í dag aðgang að alþjónustu, símaþjónustu og nothæfri netaðgangsþjónustu.

Í kafla 5 verður fjallað um eftirlit með gjaldskrá fjarskiptafyrirtækja á þjónustu innan alþjónustu, sem og hvort einhverjar hindranir séu í vegi fyrir því að allir þeir sem rétt eiga til skilgreindrar lágmarksþjónustu hafi nægjanlegt aðgengi.

Í kafla 6 verður gefið yfirlit yfir þær reglur sem gilda um greiðslu kostnaðar vegna alþjónustu.

Þá er rétt að geta þess að samráðsskjal þetta er skrifað á grundvelli nýs lagaumhverfis í fjarskiptum, þ.m.t. alþjónustu. Þannig eru tilvísanir til lagaákvæða samkvæmt nýjum fjarskiptalögum sem taka gildi þann 1. september nk. Þá eru tilvísanir í ákvæði reglugerðar á sviði alþjónustu tengdar þeim reglugerðardrögum sem nú eru í samráðsferli á vegum stjórnvalda. Með tilliti til þessa verður að gera þann fyrirvara að ákvæði reglugerðarinnar kunna að taka breytingum meðan á þessu samráði stendur. Það er á hinn bóginn álit FST að mögulegrar breytingar sem verða gerðar á reglugerðinni fyrir útgáfu hennar hafi ekki áhrif á forsendur samráðsins, þ.e. hvort að þörf sé á því að viðhalda þeirri alþjónustukvöð sem hvílir á Mílu.

2 Tegundir þjónustu innan alþjónustu

2.1 Eldri löggjöf

Hugtakið alþjónusta og þar með þau réttindi og skyldur sem felast í hugtakinu kom inn í fjarskiptaregluverkið með lögum um fjarskipti nr. 107/1999.

Í lögum nr. 81/2003 um fjarskipti, sem tóku við af lögum nr. 107/1999 er fjallað um alþjónustu í IV. kafla laganna, þar er réttur til alþjónustu orðaður með eftirfarandi hætti:

„Allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr.

Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verður ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Fjarskiptastofa mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfssvæði sínu. Fjarskiptastofa getur í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá þessu ákvæði.

Til alþjónustu telst m.a. símaþjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir og gagnaflutningsþjónusta sem tryggir nothæfa internetþjónustu. Þjónustutegundir alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni. Fjarskiptastofa skal enn fremur tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer. Fjarskiptastofu er heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um að setja upp og starfrækja almenningssíma og getur ákveðið staðsetningu þeirra.

Sjái fjarskiptafyrirtæki sér ekki fært að veita tilteknum aðila alþjónustu skv. 1. mgr., svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis, skal ágreiningur um synjun borinn undir Fjarskiptastofu til ákvörðunar.“

2.2 Núgildandi löggjöf

2.2.1 Þjónusta innan alþjónustu

Réttindi neytenda þegar kemur að lágmarksfjarskiptaþjónustu eru nú afmörkuð í X. kafla laga um fjarskipti nr. 70/2022 og eru afmörkuð með eftirfarandi hætti í 1. mgr. 62. gr. laga um fjarskipti:

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

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir því að þjónustutegundum innan alþjónustu fækki, til samræmis við þróun samevrópska reglna. Þannig sé ekki lengur ástæða til að aðgangur að almenningssímum, upplýsingaþjónustu um símanúmer og aðgengi að símaskrá falli undir reglur um alþjónustu. Sérstaklega er hins vegar tekið fram að fyrirtæki geti veitt þessa þjónustu á viðskiptalegum forsendum kjósi þau svo.

2.2.2 Tæknilegt hlutleysi

Samkvæmt 2. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga er áfram gert ráð fyrir að veiting skilgreindrar alþjónustu verði ekki bundin við tiltekna tækni. Þessi breyting kom inn með lögum nr. 72/2018 þegar þágildandi fjarskiptalögum var breytt og alþjónusta var gerð tæknilega hlutlaus, þ.e. ekki einskorðuð við þjónustu í gegnum fastanetið. Í greinargerð með fjarskiptalögum nr. 70/2022 segir m.a. um þetta fyrirkomulag:

„Gæði og öryggi farnetsþjónustu hefur aukist mjög hér á landi á undanförnum árum. Ekki er því lengur gert ráð fyrir að binda síma- og netaðgangspjónustu innan alþjónustu við fast net. Við ákveðnar aðstæður getur jafnvel verið ódýrara og hagkvæmara að nýta farnetstækni. Ef neytandi á tilteknum stað hefur aðgang að farnetsþjónustu sem uppfyllir skilgreind gæðaviðmið á hann ekki rétt á því til viðbótar að fá einnig aðgang að fastnetsþjónustu undir merkjum alþjónustu.“

Með því að kveða á um tæknilegt hlutleysi, er það sjálf þjónustan sem er inntak alþjónustuskyldna, en ekki tæknilegar útfærslur eða gerð undirliggjandi fjarskiptaneta. Þannig á neytandinn, frá árinu 2018, ekki sjálfstæðan lagalegan rétt lengur til að fá lagða til sín sérstaka heimtaug, samkvæmt reglum um alþjónustu. Þannig getur viðkomandi alþjónustuveitandi uppfyllt þær kvaðir sem á honum hvíla óháð tækni, t.d. með lagningu heimtaugar (í dag alltaf ljósleiðari), með uppsetningu á örbylgjusambandi til að tengja viðkomandi lögheimili. Í öðrum tilvikum getur það verið nærtækari lausn að móttaka og magna 3G (eða 4G) farsímamerki, sem kann að vera fyrir hendi utandyra við staðfangið, og leiða það inn í húsakynni.

Í ákvörðun PFS nr. 9/2020 „Neyðarlínan ohf. útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilfellum“ er t.d. sérstaklega tiltekið að alþjónustuveitanda beri að velja hagkvæmstu lausnina í hverju tilviki fyrir sig við val á útfærslu tenginga við fjarskiptanetið. Nánar verður gert grein fyrir þessari ákvörðun í kafla 2.3.2.2

2.2.3 Símaþjónusta (áður almenn talsímaþjónusta)

Samkvæmt 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga á neytandi rétt á aðgangi að símaþjónustu með tilgreindum gæðum.

Í ákvörðun PFS nr. 30/2013 var það niðurstaða stofnunarinnar að ekki væri ástæða til að leggja á kvöð um aðgang að talsímaþjónustu. Í samráðsskjali stofnunarinnar sem viðhaft var við hagsmunaaðila áður en ákvörðunin var tekin sagði m.a. á bls. 14:

„Að teknu tilliti til ákvörðunar PFS nr. 9/2013 telur stofnunin ekki ástæðu til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskuldur að því er varðar aðgang að talsímaþjónustu, enda geta notendur, óháð staðsetningu, valið á milli fjölmargra fjarskiptafyrirtækja hér á landi sem veita talsímaþjónustu í gegnum aðgangsnét Mílu og/eða annarra netrekenda.

PFS hyggst því ekki útnefna fjarskiptafyrirtæki á markaðnum með alþjónustuskuldur að því er varðar aðgengi að talsímaþjónustu“

Í því samráði sem fram fór við markaðsaðila, áður en ákvörðun 30/2013 var tekin komu ekki fram athugasemdir varðandi þá fyrirætlun PFS, á þeim tíma, að leggja ekki á fjarskiptamarkaðinn sérstakar skyldur til að útvega símaþjónustu (talsímaþjónustu) undir merkjum alþjónustu.

Að mati FST eiga ofangreind sjónarmið enn við í dag. Auk þess, sem hugtakið símaþjónusta er í dag tæknilega hlutlaust, þar sem eingöngu er horft til þess hvort viðkomandi neytandi hafi aðgang að símaþjónustu, óháð þeirri tækni sem hún væri mögulega veitt í gegn um. Það er því enn minni ástæða, en áður, til að tryggja símaþjónustu til allra landsmanna undir merkjum alþjónustu, sjá einnig samantekt, í kafla 4 þar sem er fjallað um aðgang neytanda að fasta- og farnetstengingum hér á landi.

Í nýrri tölfræðiskýrslu FST um fjarskiptamarkaðinn hér á landi er einnig að finna samantekt um aðgengi að símaþjónustu, bæði í fasta- og farnetþjónustu.²

Af ofangreindu má ráða að fjarskiptamarkaðurinn í heild sinni er að veita fjölbreytta símaþjónustu um land allt. Ekki er því hægt að draga þá almennu ályktun að einhver tiltekin viðskiptasjónarmið fjarskiptafyrirtækja, s.s. afkastageta eða almenn útbreiðsla komi í veg fyrir að neytendur hafi ekki aðgang að símaþjónustu innan alþjónustu, eins og hún er skilgreind í dag.

2.2.4 Aðgangur að nothæfri netaðgangspjónustu

Samkvæmt 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga skal neytendum tryggður aðgangur að nothæfri netaðgangspjónustu.

Í reglugerðardrögum um alþjónustu á svið fjarskipta, sem ráðherra setur á grundvelli 6. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga, kemur fram í 1. mgr. 7. gr. að nothæfa netaðgangspjónustu megi veita notendum í gegnum föst og þráðlaus net, svo sem farnet eða yfir gervitungr.

²

<https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/fr%C3%A9ttir/islenskur-fjarskiptamarkadur-i-tolum-tolfraediskyrsla-fjarskiptastofu-fyrir-arid-2021-komin-ut>

Í 6. gr. reglugerðardraganna er talin upp sú þjónusta og aðgerðir sem notanda skal vera kleyft að framkvæma í gegnum viðkomandi tengingu

1. tölvupóst,
2. leitarvélur sem gera kleift að leita að og finna allar gerðir upplýsinga,
3. tæki til undirstöðuþjálfnar og menntunar á netinu,
4. vefblöð eða -fréttir,
5. pantanir og kaup á vörum eða þjónustu á netinu,
6. atvinnuleit og atvinnuleitartæki,
7. tengslamyndun í atvinnuskyni,
8. bankaviðskipti á netinu,
9. rafræna stjórnsýslu,
10. samfélagsmiðla og snarboð,
11. símtöl og myndsímtöl (af staðalgæðum)

Upptalningin hér að ofan er í samræmi við upptalningu í greinargerð með frumvarpinu. Í greinargerð með frumvarpinu er hins vegar opnað fyrir þann möguleika að ráðherra sé heimilt að bæta við ofangreinda upptalningu. Við slíka ákvarðanatöku beri að horfa til skýrslna og samantekta sem evrópskur hópur eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (BEREC) muni taka saman reglulega. Kröfur til fjarskiptaþjónustu skulu því endurspegla tækniframfarir og breytingar á notkunarmynstri neytenda frá einum tíma til annars. Ekki er því útilokað að í framtíðinni muni því vera bætt við þennan lista, t.d. flutning á merkjum vegna hljóðvarps- og sjónvarpssendinga, en samkvæmt nýrri neytendakönnun FST horfa um 88% neytenda á línulegt sjónvarp í gegnum ýmiskonar fjarskiptatengingar en einungis 1% í gegnum loftnet.³ Nær 11% svarenda segjast ekki horfa á línulegt sjónvarp, en gera má ráð fyrir að viðkomandi horfi þá á ólínulegt sjónvarp eða annað streymt myndefni um fjarskiptatengingar, þar sem sú þjónusta er ekki í boði yfir loftnet.

Við mat á því hvort notendur, sem eiga rétt á alþjónustu hafi aðgang að nothæfri netaðgangsjónustu getur FST tekið mið af stafrænum gagnagrunni um almenn fjarskiptanet, sbr. 10. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.

Í reglugerðardrögunum er ekki farin sú leið að skilgreina fyrirfram lágmarksgagnahraða innan alþjónustu. Þess í stað er það eftirlátið FST að ákveða hraðann með tilliti til markaðsaðstæðna á hverjum tíma.

Spurning 1

Telur þú að upptalning á þjónustubáttum í 6. gr. reglugerðardraganna um alþjónustu sé í samræmi við notkunarmynstur notanda í dag?

³ <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/fr%C3%A9ttir/neytendakonnun-fjarskiptastofu-vegna-fastlinutenginga>

2.2.5 Tilgreind gæði

Í 1. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga er talað um að símaþjónusta eigi að vera með tilgreindum gæðum.

Í reglugerðardrögum um alþjónustu er ekki kveðið beint á um tilteknar gæðakröfur þegar kemur að símaþjónustu innan alþjónustu. Í stað þess er kveðið á um í 6. mgr. 7. gr. reglugerðadraganna að ef markaðsaðstæður krefjast þess sé FST heimilt að ákveða lágmarksgæði innan alþjónustu.

Einnig eru sett tiltekin tímamörk á setningu slíkra reglna í 3. mgr. 11. gr. reglugerðadraganna, en FST skal áður en endanleg ákvörðun er tekin um útnefningu alþjónustuveitanda, ef við á, birta reglur um skilgreiningu lágmarksgæða á símaþjónustu innan alþjónustu.

Í þessu samhengi er einnig rétt að benda á að ákvæði fjarskiptalaga um tæknilegt hlutleysi, innan alþjónustu, leiðir auk þess til þess að neytandi getur ekki krafist þess að fá þjónustu með ákveðnum fyrirfram skilgreindum hætti, t.d. fastanetsþjónustu eða farnetsþjónustu. Það getur því verið nokkrum vandkvæðum bundið að skilgreina tiltekin viðmið þegar kemur að gæðum símaþjónustu innan alþjónustu, sem koma má á með mismunandi tækni.

Reglur um *nethlutleysi* (e. Net Neutrality) munu auk þess að einhverju leyti leysa af hólmi fyrri kröfur um gæði alþjónustu sem byggðu á eldri tækni sem nú hefur verið aflögð, sbr. þó ákvörðun PFS nr. 9/2020, sem tilkomin er vegna lokunar á PSTN kerfi Símans, en í ákvörðuninni er kveðið á um tiltekin gæði, sem áfram munu verða í gildi.

Samkvæmt 71. gr. fjarskiptalaga er sú skylda lögð á fjarskiptafyrirtæki að þau skulu viðhafa ráðstafanir til að stuðla að vernd, virkni og gæðum fjarskiptaþjónustu. Einnig er FST heimilt að setja reglur um slíkar ráðstafanir þar sem m.a. væri mælt fyrir um eftirfarandi atriði:

- a. *lágmarksgrunnþjónustu og mismunandi þjónustustig,*
- b. *tæknileg skilyrði þjónustunnar og lágmarksgæði hennar,*
- c. *kröfur um upplýsingagjöf af hálfu fjarskiptafyrirtækja, mæliaðferðir og prófanir á gæðum þjónustu,*
- d. *ákvæði í þjónustusamningum,*
- e. *leiðir er auðveldar mat á gæðum þjónustunnar og verðsamanburð,*
- f. *vernd og stjórnun almennra fjarskiptaneta,*
- g. *vernd notendatenginga, og*
- h. *ferli við meðhöndlun öryggisatvika og umbætur.*

Að mati FST er einnig eðlilegra, m.a. vegna samkeppnissjónarmiða, að fyrst um sinn verði látið reyna á ákvæði 71. gr. fjarskiptalaga við skilgreiningu á gæðum fjarskiptaþjónustu. Stofnunin myndi síðan meta heildstætt þær ráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki almennt grípa til á grundvelli 71. gr. fjarskiptalaga. Í framhaldinu myndi FST taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að setja reglur um slíkar ráðstafanir, sbr. upptalningin að ofan.

Það er því allsendis óvíst, jafnvel þó að það komi til útnefningar alþjónustuveitanda með skyldu til að veita símaþjónustu innan alþjónustu í framtíðinni, að rökbundin nauðsyn sé til að setja þurfi sérreglur um gæði símaþjónustu innan alþjónustu, sbr. einnig orðalag í 3. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu „*ef við á*“. Endanleg afstaða um nauðsyn sérstakra reglna um gæði símaþjónustu innan alþjónustu mun þó einungis liggja fyrir ef ákvörðun verður tekin um að útnefna alþjónustuveitanda með skyldu til að veita símaþjónustu innan alþjónustu.

Í gildi eru lágmarkskröfur til alþjónustu sem birtar voru þann 21. október 2010, þar sem m.a. er fjallað um uppítíma þjónustunnar, viðbragðtíma vegna bilana o.fl.⁴ Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á löggjöfinni hyggst FST afnema þær reglur. Telur FST vera tilefni til að leita álits hagaðila á þeirri ráðstöfun:

Spurning 2

Telur þú óhætt, vegna breytinga á löggjöf og tækni, að fella úr gildi lágmarkskröfur til alþjónustu sem Póst- og fjarskiptastofnun gaf út þann 21. október 2010?

2.2.6 Tenging

Sérstaklega er tiltekið í lokamálslið 1. mgr. 62. gr. laganna að tengingin sjálf sé innifalin í alþjónustuhugtakinu, sbr. orðalagið „*p.m.t. tengingu sem liggur að baki*“ Hugtakið nær hér bæði til fastanetstenginga sem og þeirra tenginga sem komið er á með ýmsum farnetslausnum, sbr. ákvæði 2. mgr. 62. gr. sem kveður á um þjónustutegundir innan alþjónustu séu ekki bundnar tiltekinni tækni. Sjá kafla 2.3.2.1. þar sem fjallað er um skyldu Mílu til að útvega tengingu, sem gildir til 31. desember 2022. Einnig er Neyðarlínan með skyldu til að útvega tengingu í sérstökum tilfellum til 31. desember 2024.

2.3 Yfirlit yfir fyrri kvaðir innan alþjónustu

2.3.1 Fyrri ákvarðanir

Allt frá afnámi einkaréttar á fjarskiptaþjónustu í upphafi ársins 1998 hafa verið í gildi kvaðir á Símasamstæðunni. Markvist hefur hins vegar verið dregið úr þessum kvöðum á undanförunum árum, enda ekki jafn rík þörf og áður fyrir opinbera aðila að tryggja lágmarksþjónustu undir merkjum alþjónustu. Kemur þar margt til. Mikil uppbygging á fjarskiptainnvíðum, t.d. á vegum Mílu, Ljósleiðarans og annarra aðila. Þá hefur fjarskiptasjóður sérstaklega styrkt uppbyggingu í dreifbýli þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar. Með aukinni samkeppni hefur þannig val neytenda um þjónustuveitanda aukist umtalsvert frá því að markaðurinn var opnaður fyrir samkeppni. Þörfin fyrir að tryggja lágmarksþjónustu undir merkjum alþjónustu hefur þannig farið minnkandi á síðustu tveimur áratugum, bæði vegna breytts notkunarminnstur neytenda sem og vegna aukinnar samkeppni og þeirra fjölmörgu möguleika sem felast í því hvað varðar aðgengi að fjarskiptaþjónustu almennt.

Á árinu 2007 fór fram samráð við markaðsaðila og á grundvelli þess tók stofnunin ákvörðun nr. 25/2007, „*Útnefning fjarskiptafyrirtækja með skyldu til að veita alþjónustu í fjarskiptum á starfsvæði sínu*“ Í ákvörðuninni var þeim skyldum sem falla undir alþjónustu, í lögum um

⁴ [Lágmarkskröfur til alþjónustu \(fjarskiptastofa.is\)](https://www.fst.is/lagmarkskröfur-til-alþjónustu)

fjarskipti, skipt upp á milli Mílu, sem hafði skyldu til að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu, Símanum, sem hafði skyldu til að veita talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu með 128 kb/s flutningsgetu og reka almenningssíma um land allt og Já upplýsingaveitna ehf., sem hafði skyldu til að gefa út símaskrá og reka upplýsingaþjónustu um símanúmer í númerinu 118. Jafnframt var kveðið á um að Síminn og Já upplýsingaveitur skyldu verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja sem leitast við að jafna aðgang félagsmanna þeirra að þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Útnefningarnar tóku til alls landsins.⁵

Með ákvörðun PFS nr. 30/2013 var síðan verulega dregið úr umfangi þeirra alþjónustuskyldna sem gilt höfðu á fjarskiptamarkaðinum hér á landi. En með ákvörðuninni var það niðurstaða FST að ekki væri ástæða til að fella á alþjónustuskyldur í tengslum við aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagnaflutningsþjónustu og reksturs almenningssíma.⁶

Ákvörðunin var tekin í kjölfarið á samráði sem hagsmunaaðila, þar sem stofnunin hafði tilkynnt um þá fyrirætlan að útnefna ekki fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur, samkvæmt lögum nr. 81/2003 um fjarskipti að því er varðar talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu, rekstur almenningssíma og reksturs upplýsingaþjónustu um símanúmer. Hins vegar um að viðhalda tímabundið þágildandi kvöð á Mílu um að útvega notendum tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Samhliða var alþjónustukvöðum einnig aflétt af Já upplýsingaveitum og stuttnúmerið 118 í framhaldinu afturkallað, sbr. ákvörðun PFS nr. 31/2013.

2.3.2 Gildandi ákvarðanir

2.3.2.1 Kvöð á Mílu

Í dag er í gildi ákvörðun nr. 31/2017, „Útnefning Mílu ehf. með skyldu til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, innan reglna um alþjónustu.“

Með ákvörðuninni var fjarskiptafyrirtækið Míla útnefnt sem alþjónustuveitanda með kvöð um að útvega lögheimilum og vinnustöðum með heilsárs atvinnustarfsemi tengingu við almenna fjarskiptanetið. Útnefningin gildi til 31. desember 2020 með möguleika til framlengingar til 31. desember 2022.

Með bréfi FST til Mílu, dags. 31. ágúst 2020, var félaginu tilkynnt um að kvöðin myndi gilda til 31. desember 2022. Míla leit á þessa tilkynningu sem sérstaka og kæránlega stjórnvaldsákvörðun sem félagið hefði ekki fengið að gæta andmælaréttar um. Að áliti PFS var ekki um að ræða sjálfstæða stjórnvaldsákvörðun, heldur hafi verið um að ræða framkvæmd á fyrri ákvörðun nr. 31/2017 sem væri ekki lengur kæránleg. Úrskurðanefnd féllst á þessi

⁵ Sjá nánar: <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/fr%C3%A9ttir/%C3%9Erj%C3%BA%20fyrirt%C3%A6ki%20%C3%BAtnefnd%20me%C3%B0%20al%C3%BEj%C3%B3nustuskyldu>

⁶ <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/stjornsysla/akvardanir-og-urskurdir/akvordun/%C3%9Arlausnir/30-2013>

sjónarmið FST og vísaði kærinni frá, sbr. úrskurður nefndarinnar nr. 4/2020.⁷ Míla höfðaði dómsmál til ógildingar á úrskurði úrskurðanefndar, en kröfu félagsins var hafnað með dómi héraðsdóms Reykjavíkur þann 7. apríl 2022.⁸ Þeim dómi hefur Míla nú áfrýjað til Landsréttar.

Í kvöðinni felst m.a. að Míla skal útvega tengingu og bera við það kostnað sem getur numið allt að 650.000 kr. (án vsk.) fyrir hverja heimtaug. Ef áætlaður kostnaður er meiri en 650.000 kr. (án vsk.) skal Míla verða við beiðnum umaðgang, ef umsækjandi samþykkir að greiða þann kostnað sem er umfram 650.000 kr., auk almenns stofngjalds samkvæmt gjaldskrá alþjónustuveitandans.

Við mótun kvaðarinnar var horft til þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað með uppbyggingu á staðbundnum aðgangsneta á vegum sveitafélaga víðsvegar um land. Taldi PFS að tilkoma staðbundinna aðgangsneta hefði áhrif á rekstrarforsendur grunnets Mílu á viðkomandi svæðum. Ekki var talið réttlætanagerlegt, að álitu PFS, að alþjónustuveitanda væri gert skylt að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið í sveitarfélögum þar sem til staðar er fullnægjandi framboð af hálfu annars aðila á slíkum tengingum.

Í ákvörðun stofnunarinnar var því landfræðilegt umfang alþjónustukvaðarinnar afmarkað eftir því sem kostur var. Þannig getur Míla með tilkynningu til FST losað sig undan alþjónustukvöð í tilteknum sveitarfélögum ef eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

- a) Hið staðbundna net í sveitarfélagi hefur a.m.k. 90% útbreiðslu til lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi innan þess.
- b) Tengihlutfall staðfanga (lögheimili/vinnustaðir) við net Mílu ehf. innan sveitarfélagsins er komið undir 50%.

Undir fyrri alþjónustukvöð, sbr. ákvörðun PFS nr. 4/2016, var Mílu heimilt að sækja um heimild frá FST til að aflétta alþjónustukvöðum samkvæmt framangreindum skilyrðum. Slík umsókn barst frá Mílu með bréfi dags. 25 apríl 2017 og tók til í sveitarfélaganna Helgafellssveit og Eyja og Miklaholtshreppi á Snæfellsnesi, Skagabyggð á Skaga, Tjörneshreppi á Norðurlandi Eystra og Ásahreppi í Rangárvallasýslu. Þessi umsókn var samþykkt með ákvörðun PFS nr. 11/2017.⁹

Þessu fyrirkomulagi var breytt í nógildandi alþjónustukvöð, en samkvæmt henni er Mílu heimilt að losa sig undan alþjónustukvöðum í tilteknum sveitarfélögum, þar sem framangreind skilyrði er uppfyllt að mati félagsins, með tilkynningu þar að lútandi til FST. Engar tilkynningar hafa borist frá Mílu um frekari afléttingu alþjónustukvaðakvaða í sveitarfélögum, þótt að skilyrði fyrir því kunni mögulega að vera fyrir hendi í sumum sveitarfélögum. Bendir það til þess, að mati FST, alþjónustukvöðin leggist ekki þungt á Mílu og að þjónustuframboð félagsins, hvað varðar heimtaugar, sé að langmestu leyti rekið á markaðsforsendum.

⁷ <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=837f2791-4b57-4423-b439-a29f04e9a419>

⁸ <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=b98aabf0-f131-4e74-b1e9-75ece2fca4d3>

⁹ <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=d7b9d8f2-644e-4019-8e9e-7e733f212dc9>

Ákvörðun PFS nr. 31/2017 er í gildi til loka ársins 2022. Fyrir þann tíma þarf því að liggja fyrir afstaða FST til þess álítaefnis hvort nauðsynlegt sé að viðhalda umræddri kvöð eða ekki á Mílu eða, eftir atvikum, að leggja hliðstæða kvöð á annað fjarskiptafyrirtæki á markaði, sbr. 1. og 2. mgr. 64. gr. fjarskiptalaga.

2.3.2.2 Kvaðir á Neyðarlínuna

Ákvörðun PFS nr. 31/2017 til fyllingar er ákvörðun PFS nr. 9/2020.¹⁰ Með henni er Neyðarlínan útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilfellum. Með ákvörðuninni var m.a. verið að bregðast við aðstæðum sem mögulega gátu komið upp við lokun Símans á gamla rásaskipta talsímakerfinu (PSTN), en fyrsti áfangi lokunar var þann 1. október 2020. Kerfið hefur þjónað landsmönnum síðast liðna áratugi. Notendur tengjast með koparþræði og nær kerfið til yfir 99% heimila í landinu. Samkvæmt upplýsingum frá Símanum er áætlað að niðurlagning PSTN kerfisins verði að fullu lokið fyrir árslok 2023. Það sem eftir er af þessu ári verður lokað í fjórum áföngum og liggja tímasetningar þeirra fyrir á heimasíðu heildsölu Símans.¹¹

Í einstaka tilfellum eru heimili ekki með tengingu, s.s. ljósleiðara eða nægilega stutta koparheimtaug, sem getur borið stafræna símaþjónustu eða nothæfa internetþjónustu. Í þeim tilvikum þarf að tryggja slíka tengingu, t.d. yfir örbylgju, gervihnött eða með því að gera ráðstafanir til að móttaka og magna farsímamerki, ef þess er kostur.

Við lokun Símans á talsímakerfinu var fyrirséð að nokkur heimili muni bætast við þann hóp heimila sem gera þurfi sérstakar ráðstafanir til að tryggja fjarskiptasamband.

Til að bregðast við þessari stöðu ákvað FST að útnefna Neyðarlínuna ohf. sem alþjónustuveitanda fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilvikum. Verður hlutverk Neyðarlínunnar að hafa umsjón með að slíkar tengingar verði settar upp ef þörf er á og að slíkt verði gert í samstarfi við önnur fjarskiptafyrirtæki eftir því sem kostur er. Skyldan er orðuð með eftirfarandi hætti í 1. töl. ákvörðunarorða:

„Með vísan til 1. mgr. 20. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er Neyðarlínan ohf. útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu, í sérstökum tilvikum, fyrir lögheimili og vinnustaði með heilsárs atvinnustarfsemi. Þjónustan er tæknilega hlutlaus, en velja ber hagkvæmustu lausnina í hverju tilviki fyrir sig.“

Útnefning Neyðarlínunnar gildir til 31. desember 2024. Tekin verður sjálfstæð afstaða til þess hvort ástæða sé til að viðhalda þessari tilteknu kvöð á Neyðarlínuna fyrir þann tíma.

Rétt er að draga hér fram að skylda Neyðarlínunnar tekur bæði til þess að útvega símaþjónustu og internetþjónustu (nú nothæf netaðgangspjónusta).

¹⁰ <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=32ced92a-e62e-41d8-97d3-a43dbef149e5>

¹¹ [Heildsala Símans \(siminn.is\)](https://www.siminn.is)

Einnig er hér rétt að minnst á ákvörðun PFS nr. 17/2009 en samkvæmt henni hefur Neyðarlínan skyldu til að veita alþjónustu vegna aðgangs að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala (neyðarsvörun) á sviði talsímaþjónustu, sbr. þágildandi 5. töl. 4. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007. Útnefningin gildir á meðan Neyðarlínan ohf. er með samning við innanríkisráðuneytið um rekstur vaktstöðvar samræmdrar neyðarsvörunar, sbr. 8. gr. laga um samræmda neyðarsvörun nr. 40/2008.

Í reglugerðardrögum um alþjónustu á sviði í fjarskipta, er neyðarsímsvörun ekki lengur flokkuð sem þjónusta innan alþjónustu. Ef reglugerðin verður gefin út óbreytt hvað þetta varðar verður því að líta svo á að við gildistöku hennar hafi ákvörðun PFS nr. 17/2009 fallið úr gildi eða a.m.k. tapað þýðingu sinni.

Sjá nánar skýrslur FST um jöfnunarsjóð alþjónustu sem birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar.¹²

3 Aðilar sem rétt eiga á skilgreindri lágmarksfjarskiptaþjónustu innan alþjónustu

3.1 Almennt

Fjarskiptalögin skipta þeim aðilum sem eiga rétt til aðgangs að alþjónustu, eins og hún er skilgreind á hverjum tíma, upp í nokkra hópa, þ.e. neytendur, örfélög, tekjulágir og neytendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir.

3.2 Neytendur

Samkvæmt 34. töl. 5. gr. laga um fjarskipti er neytandi skilgreindur með eftirfarandi hætti:

„Einstaklingur sem notar eða óskar eftir almennri fjarskiptaþjónustu í öðrum tilgangi en sem tengist atvinnugrein hans, viðskiptum eða starfi.“

3.3 Örfélög

Samkvæmt 5. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga nær réttur til alþjónustu á viðráðanlegu verði einnig til örfélaga í skilningi laga um ársreikninga á stöðum þar sem þau eru með heilsársstarfsemi. Samkvæmt 7. mgr. 3. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006 er örfélögum ekki skylt að gera ársreikning en í stað þess er þeim heimilt að semja rekstraryfirlit og efnahagsyfirlit, byggt á skattframtali félagsins. Um hvort tiltekið fyrirtæki ætti rétt samkvæmt reglum um alþjónustu myndi því ráðast af túlkun skattayfirvalda hverju sinni.

3.4 Tekjulágir

Í dag liggur ekki fyrir skilgreining á því hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyll til að neytandi fjarskiptaþjónustu hér á landi þarf að uppfylla til að geta fallið í þennan tiltekna hóp og þar með mögulega geta krafist tiltekinna réttinda samkvæmt því.

¹² <https://www.fjarskiptastofa.is/page/78143df9-84be-4fbd-8a44-0cdc6d72cb31?query=&year=&category=%C3%81rssk%C3%BDrsla%20J%C3%B6fnunarsj%C3%B3%C3%B0s%20al%C3%BEj%C3%B3nustu>

Í kafla 6 er vikið að gjaldskráreftirliti FST vegna alþjónustu og þeim úrræðum sem mögulegt væri að grípa til á grundvelli þess. Ekki er því ástæða til að skilgreina þennan hóp sérstaklega í dag, nema að til þess komi, í framtíðinni, að FST leggi þá skyldu, innan alþjónustu, á fjarskiptamarkaðinn að bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir tekjulága, sbr. 2. mgr. 63. gr. fjarskiptalaga.

3.5 Neytendur með sérstakar félagslegar þarfir

Annar hópur sem lög um fjarskipti tilgreina sérstaklega þegar kemur að alþjónustu er neytendur með sérstakar félagslegar þarfir. Það sama gildir um þennan hóp og tekjulága að ekki liggur fyrir hvaða skilyrði þarf að fullnægja til að falla í þennan tiltekna hóp og þar með mögulega að geta krafist tiltekinna réttinda á grundvelli þess.

Samkvæmt 2. mgr. 63. gr. fjarskiptalaga skal FST einnig meta fyrir þennan hóp hvort aðgengi að alþjónustu sé tryggt. Í kafla 7 er vikið að gjaldskráreftirliti FST vegna alþjónustu og þeim úrræðum sem mögulegt væri að grípa til á grundvelli þess. Ekki er því ástæða til að skilgreina þennan hóp sérstaklega í dag, nema að til þess komi að FST leggi þá skyldu á fjarskiptamarkaðinn að bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir þennan tiltekna hóp, sambærilegri og fyrir tekjulága, sbr. kafla 4.4. Þá er einnig hugsanlegt að þessir hópar falli að einhverju leyti saman í tekjulegu tilliti.

Samhliða eftirliti FST á gjaldskrá innan alþjónustu mun verða skoðað hvort nauðsynlegt sé að gripið sé til annarra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að aðgengi að alþjónustu sé tryggt, sbr. lokamálslið 2. mgr. 63. gr. fjarskiptalaga.

3.6 Skilyrði um búsetu

Rétt til þjónustu samkvæmt reglum um alþjónustu eiga aðeins þeir sem eru með skráð lögheimili eða skráð aðsetur samkvæmt skráningu hjá Þjóðskrá Íslands, sbr. 1. mgr. 62. gr.

Um lögheimili og aðsetur gilda samnefnd lög nr. 80/2018. Lögheimili er sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu, sbr. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga. Hugtakið föst búseta er skilgreint nánar í 2. mgr. ákvæðisins, þ.e. staðurinn þar sem einstaklingur hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og er svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna náms, orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Lögheimili skal skráð í íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands, sbr. nánari ákvæði laganna þar um. Með aðsetri er samkvæmt lögum nr. 80/2018 átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis. Um skráningu aðseturs innan lands fer skv. 8. gr. laga nr. 80/2018.

4 Aðgengi að alþjónustu hér á landi

4.1 Mat á því hvort neytendur hafi aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu innan alþjónustu, í gegnum sínar tengingar

Eins og fram kemur í 9. gr. reglugerðardraga um alþjónustu skal FST huga sérstaklega að nokkrum atriðum við mat á því hvort allir notendur hafi aðgang að alþjónustu. Í kafla 2. er að finna umfjöllun FST samkvæmt 1-2 töl. 2. mgr. 9. gr. reglugerðardraganna, um aðgengi að

símaþjónustu, þjónustuframboð á markaði, ásamt því að gefið er stutt yfirlit yfir þær ákvarðanir sem verið hafa í gildi, sem og nógildandi ákvarðanir.

Um tölulíði 5-7 verður fjallað sérstaklega í kafla 5.

Samkvæmt 8 töl. 9. gr. reglugerðardraganna skal FST kanna sérstaklega hvort ástæða sé til að skilgreina lágmarksgæði símaþjónustu innan alþjónustu. Eins og fram kemur í kafla 4.6.1. hyggst FST ekki leggja almenna kvöð um alþjónustu, hvorki um aðgang að símaþjónustu, né aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu á markaðinn hér á landi. Ekki er því ástæða til að skilgreina þessi tilteknu lágmarksgæði, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.2.5 um „Tilgreind gæði“

Í 9. töl. 9. gr. reglugerðardraganna er vikið að könnun á því hvort neytendum sé tryggður aðgangur að nothæfri netaðgangspjónustu í skilningi laga um fjarskipti og reglugerðarinnar. Í 4. mgr. 7. gr. reglugerðardraganna er kveðið á um að FST sé heimilt að ákveða, við útnefningu alþjónustuveitanda, lágmarksgagnahraða á nothæfri netaðgangspjónustu innan alþjónustu. Eins og fram kemur í kafla 4.6.1. hyggst FST ekki leggja almenna kvöð um alþjónustu, hvorki um aðgang að símaþjónustu, né aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu á markaðinn hér á landi. Af því leiðir að ekki er ástæða til að skilgreina lágmarksgagnahraða á nothæfri netaðgangspjónustu, sbr. þó ákvörðun PFS nr. 9/2020 sem áfram verður í gildi.

Í kaflanum hér að neðan verður vikið að útbreiðslu fastanetstenginga og farnetsþjónustu, ásamt því að gerð verður grein fyrir hvað gagnaflytningshraða meirihluta landsmanna stendur almennt til boða, sbr. töl. 3 og 4. í 9. gr. reglugerðardraganna.

4.2 Fjarskiptanet á Íslandi

Við mat á því hvort rökbundin nauðsyn standi til þess að leggja á fjarskiptamarkaðinn einstakar alþjónustuskýldur eftir þjónustutegundum eða á ákveðnum svæðum er nauðsynlegt að skoða útbreiðslu fjarskiptaneta hér á landi. Hér fyrir neðan er að finna yfirlit yfir útbreiðslu fjarskiptaneta á Íslandi brotið niður á einstök fyrirtæki.

Áður en til þess kemur er þó rétt að fjalla aðeins um fjarskiptasjóð, en sjóðurinn starfar samkvæmt lögum nr. 132/2005. Á heimasíður Háskóla,- iðnaðar,- og nýsköpunarráðuneytisins er að finna eftirfarandi umfjöllun um verkefnið:

„Eitt lykilmarkmiða íslenskra stjórnvalda á sviði fjarskipta er að aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara verði 99,9% fyrir árslok 2025. Til að það takist þarf að veita ríkisstyrki til ljósleiðaraupbyggingar í dreifbýli utan markaðssvæða.

Ísland ljóstengt er tímabundið landsátak í þá veru og féllu alls 3.700 heimili undir verkefnið í upphafi. Gert er ráð fyrir að fjarskiptafyrirtæki sjái að öðru leyti um að tengja aðra staði á landinu. Verkefnið hefur vaxið að umfangi og losar fjöldi styrkhæfra staða um 6.200 árið 2021. Lokastyrkúthlutun ríkisins til sveitarfélaga á grundvelli verkefnisins átti sér stað vorið 2021.

Verkefnið Ísland ljóstengt hefur staðið yfir frá árinu 2016 og er þáttur ríkisins í umsjá fjarskiptasjóðs sem hefur það hlutverk að stuðla að uppbyggingu fjarskiptainnviða á grundvelli fjarskiptaáætlunar. Gert er ráð fyrir að öllum framkvæmdum sveitarfélaga á grundvelli Ísland ljóstengt verði lokið fyrir árslok 2022.

Ríkið leggur verkefninu Ísland ljóstengt til fjármuni. Sveitarfélögum stóð til boða að sækja um styrk sem háður er háð mótframlagi þeirra og öðrum skilyrðum til að ráðast í ljósleiðaravæðingu. Lögð er mikil áhersla á hagkvæmni, samlegð með öðrum veituframkvæmdum og samvinnu við fjarskiptafyrirtæki eftir því sem við á. Með ljósleiðaravæðingu utan þéttbýlis er jafnframt stuðlað að uppfærslu stofnkerfa fjarskipta á landsvísu sem er forsenda meiri áreiðanleika, útbreiðslu og gagnaflutningshraða allra farneta utan þéttbýlis.“

Eins og fram kemur hér að ofan er fjöldi styrkhæfra staða (lögheimili/atvinnuhúsnæði) um 6200 árið 2021. Með þessari miklu uppbyggingu hefur þannig dregið úr þörf á að viðhalda þeirri kvöð sem hvílt hefur á Mílu¹³ og fyrirrennum þess, um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

4.3 Fastanet

4.3.1 Útbreiðsla

Samkvæmt 10 gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021 ber samkvæmt FST að starfrækja stafrænan gagnagrunn um almenn fjarskiptanet (GAF). Í GAF skal skrá upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika almennra fjarskiptaneta, bæði um virka og óvirka kerfishluta. Trúnaður skal ríkja um upplýsingar sem skráðar eru í gagnagrunninn, sbr. 1. mgr.

Samkvæmt 5. mgr. 10. gr. er heimilt að opna fyrir takmarkaðan aðgang almennings að gagnagrunninum, til að mynda um tengingar á mismunandi svæðum sundurliðað eftir staðföngum. Þær upplýsingar sem hér birtast um fjölda tenginga eru því m.a. birtar með stoð í þessu undantekningarákvæði.

Flest öll lögheimili á Íslandi hafa aðgang að neti um ljósleiðara- eða koparstrengi. Ekki liggur fyrir nákvæm tala um hversu mörg lögheimili hafa ekki aðgang að fastanetstengingu en gera má ráð fyrir að þau séu mjög fá ef t.d. miðað er við fjölda þeirra kvartana sem hafa borist FST (áður PFS) í gegnum tíðina um að viðkomandi notandi hafi ekki aðgang að almenna fjarskiptanetinu.

Þær upplýsingarnar sem hér birtast eru byggðar á gögnum frá fjarskiptafélögum um tengd staðföng. Miðað er við að á stöðunum séu raunverulegir innviðir til staðar og hægt sé að koma á netþjónustu án mikillar fyrirhafnar. Gera má hins vegar ráð fyrir því að tölurnar um aðgengi að fastanetstengingum séu töluvert hærrí, sbr. það sem áður sagði um lítinn fjölda kvartana á undanförunum árum. Hins vegar má gera ráð fyrir því að fleiri lögheimili en tölurnar segja til um hafi aðgang að fastanetstengingum, þar sem að hluti af gögnunum frá fjarskiptafyrirtækjunum

¹³ Nú ákvörðun PFS nr. 31/2017.

er ekki nægilega fullkominn til þess að tengja þau við gögn Þjóðskrár um staðföng og lýðfræði. Þetta á aðallega við um gögn varðandi aðrar fastanetstengingar en ljósleiðaratengingar.

Upplýsingunum er safnað tvisvar á ári og miðast þessi gögn við lok árs 2021.

Rúmlega 90% ljósleiðaraheimtauga til heimila landsins eru í eigu Ljósleiðarans, Mílu eða Tengis. Aðrar ljósleiðaraheimtaugar eru í eigu smærri fjarskiptafyrirtækja eða sveitarfélaga. Míla rekur svo einnig koparstrengi um allt land og býður upp á xDSL tengingar um þá, ef lengd heimtaugar gerir það tæknilega kleyft. Myndin sýnir heildarútbreiðslu fastanetstenginga óháð því frá hvaða fjarskiptafyrirtæki tengingin er.

Eftirfarandi eru fjöldi lögheimila sem eiga möguleika á viðkomandi fjarskiptatækni:

Fastanetstenging	Fjöldi	Hlutfall
Ljósleiðari	127078	89.00%
VDSL	117169	82.06%
xDSL ¹⁴	124340	87.08%
Ljósleiðari eða VDSL	140632	98.49%

Sá gagnahraði sem viðkomandi notendum stendur til boða í gegnum viðkomandi tengingar er eftirfarandi:

Hraði	Fjöldi	Hlutfall
1000 Mb	124742	87.36%
100 Mb	127906	89.58%
30 Mb	140632	98.49%

Það sama á við um þessar tölur og tölur um fjölda tenginga að gera má ráð fyrir að þær séu eitthvað hærrí og að einhverjir fleiri en hér eru taldir upp eigi að hafa aðgang að 30 Mb gagnahraða og þá í gegnum ADSL

Þessi gagnaflytningshraði, ætti í öllum tilvikum að nægja til að notendur eiga að geta haft aðgang að þeim þjónustuþáttum sem taldir eru upp í 6. gr. reglugerðardraganna um alþjónustu.

4.4 Farnet

4.4.1 Útbreiðsla

Þrjú fjarskiptafyrirtæki reka almenn farnetskerfi á Íslandi, Síminn og Vodafone reka senda fyrir 2G, 3G, 4G og 5G þjónustu og Nova rekur senda fyrir 3G, 4G og 5G þjónustu. Útbreiðsla þessara þjónusta er mismikill milli kynslóða farneta og fjarskiptafyrirtækja en öll reka þau senda víðsvegar um landið.¹⁵

¹⁴ Aðgangur að ADSL eða VDSL tengingu

¹⁵ Sjá heimasíður Símans, Nova og Vodafone um útbreiðslu farnetanna.

Við mat á útbreiðslu farneta, til notenda, eru notuð útbreiðsluspálíkön sem byggja á ýmsum eigindum senda (staðsetning, tíðni, afl, gerð loftneta o.fl) og eigindum landslags. Líkönin eru útbúin af fjarskiptafélögum, sem hafa lagt mikla vinnu í að þróa þau svo að þau gefi sem nákvæmasta mynd af stöðunni.

Erfitt getur verið að setja nákvæmar tæknilegar skilgreiningar á farnetsmerki til þess að áætla gæði þjónustu í líkönum. Fjarskiptafélögum hefur því verið gert að meta þjónustuhæfni merkis út frá eigin reynslu og samanburð líkana og mælinga. Stuðst er við eftirfarandi kröfur:

- Gott innanhússamband: Sterkt merki, jafnan hægt að njóta viðkomandi tækni ofanjarðar innanhúss með góðu móti
- Gott utanhússamband: Miðlungs sterkt merki, í einhverjum tilfellum má búast við döpru sambandi innanhúss, hins vegar ætti samband að vera nægilega gott utanhúss.

Eftirfarandi upplýsingar miðast við fjölda lögheimila sem náðu viðkomandi farnetstækni í lok árs 2021.

Tækni	Gott innanhússamband	Gott utanhússamband
2G	98.3%	99.9%
3G	97.9%	99.6%
4G	98.0%	99.6%
5G ¹⁶	27.7%	70.8%

4.5 Aðrar lausnir

Eins og fjallað er um í kafla 2.2.2 er alþjónusta ekki bundin tiltekinni tækni. Sá möguleiki er því alltaf fyrir hendi að viðkomandi lögheimili/aðsetur/örfélag sé tengt með einhverjum sértækum lausnum s.s. með þjónustu í gegnum örbylgju, þráðlaust aðgangsnét í gegnum fastan nettengipunkt (e. Fixed Wireless Access Network), gervitungl, eða einhverjar hliðstæðar lausnir. Í ákvörðun PFS nr. 9/2020, er sérstaklega vísað til þess að þjónustutegundir innan alþjónustu séu ekki bundnar tiltekinni tækni, sem og að velja skuli hagkvæmstu lausnina í hverju tilviki fyrir sig.

4.6 Samandregið mat FST um nauðsyn alþjónustu hér á landi

4.6.1 Um nauðsyn á að viðhalda almennri kvöð um tengingu um land allt

Eins og sjá má af þessum útbreiðslutölum sem gerð er grein fyrir hér að ofan á yfirgnæfandi meirihluti landsmanna kost á tengingu við almenna fjarskiptanetið, annað hvort í gegnum fasta- eða farnetið. Jafnframt eru vísbendingar um að gagnagrunnur FST vanmeti að einhverju leyti aðgengi notanda að tengingu.

¹⁶ Spálíkan um 5G útbreiðslu miðast við júní 2022. Þar sem 5G er ný tækni er ekki komin jafn mikil reynsla á líkanagerð í 5G útbreiðslu og því ber að taka 5G útbreiðslutölfræði með fyrirvara.

Jafnframt liggur fyrir að í þeim tilvikum þar sem notandi getur ekki tengst fjarskiptafyrirtæki í gegnum fasta- eða farnet að þá ber Neyðarlínunni, að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að útvega viðkomandi notanda tengingu. FST er ekki kunnugt um nein dæmi þess, að ekki hafi verið hægt að finna viðunandi lausn þar sem lögheimili hefur ekki átt kost á þjónustu einhvers af þeim fjarskiptafyrirtækjum sem eru að bjóða þjónustu hérlendis.

Ef tekið er mið af ofangreindum gögnum verður því ekki séð að ástæða sé til að útnefna eitthvað fjarskiptafyrirtæki með skyldu til að veita aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu, á landinu öllu eða á ákveðnum svæðum, enda verður ekki annað sé en að markaðurinn í heild, með örfáum undantekningum sé að leysa aðgengi notenda að nothæfri netaðgangspjónustu.

Þá verður einnig ekki horft framhjá því að í 4. mgr. 62. gr. laga um fjarskipti er sérstaklega tiltekið að réttur til alþjónustu samkvæmt 1. mgr. 62. gr. laganna sé ekki fortakslaus og geti verið háður takmörkunum vegna kostnaðar, landfræðilegra aðstæðna eða annars óhagræðis.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur eftirfarandi fram um þessa undanþágu:

„Eðli málsins samkvæmt verður að gera ráð fyrir að kostnaður við að þjóna einstökum stöðum geti reynst svo hár fyrir fjarskiptafyrirtæki á markaði að ekki þyki réttlætanlegt að skylda þau til að koma upp viðundandi búnaði.“

Með hliðsjón af ofangreindu orðalagi þykir FST einnig rétt að leggja ekki sérstaka kvöð á fjarskiptafyrirtæki um aðgang að tengingu, umfram þá kvöð sem lögð er á Neyðarlínuna með ákvörðun PFS nr. 9/2020. Í því felst jafnframt að ekki sé ástæða til að endurnýja þá kvöð sem hvílir á Mílu um að útvega heimili og vinnustöðum tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. ákvörðun PFS nr. 31/2017, sem rennur út um næstu áramót.

Eins og fram kemur í kafla 2.2.4. þá var felld niður kvöð um aðgang að talsímaþjónustu (nú símaþjónusta) innan alþjónustu með ákvörðun PFS nr. 30/2013. Að mati FST eru engin rök til þess að endurvekja þá skyldu miðað við það þjónustuframboð sem er á markaði, sbr. t.d. tölfræðiskýrsla FST, sem áður er vísað til.

FST hyggst því ekki endurvekja þá skyldu sem var aflögð með ákvörðun 30/2013, en með þeirri ákvörðun var ákveðið að leggja ekki á skyldu um talsímaþjónustu (nú símaþjónusta) undir merkjum alþjónustu sem myndi ná til alls landsins.

Spurning 2

Ert þú sammála því mati FST að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að símaþjónustu, sem tæki til landsins alls.

Spurning 3

Ert þú sammála því mati FST að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu, sem tæki til landsins alls.

Ef endanleg niðurstaða FST, að loknu samráði við hagsmunaaðila verður sú að ekki sé ástæða til að viðhalda þeirri kvöð, sem í dag, hvílir á Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 31/2017 mun fyrirtækinu verða tilkynnt formlega um þá afstöðu FST, að loknu þessu samráði.

4.6.2 Um kvöð um tengingu í sérstökum tilfellum

Áfram verður hins vegar í gildi ákvörðun PFS nr. 9/2020. Með henni var Neyðarlínan útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilfellum.

Með ákvörðuninni var öðrum þræði verið að bregðast við tilteknum aðstæðum, sem upp komu við lokun Símans á gamla rásaskipta talsímakerfinu (PSTN), en fyrsti áfangi þess var þann 1 október 2020. Ástæða þótti því til að endurvekja skyldu til að útvega símaþjónustu, innan alþjónustu, í þessum sérstöku tilfellum. Sjá nánar í kafla 2.3.2.2. þar sem fjallað er nánar um þessa kvöð á Neyðarlínuna.

Áfram munu einnig vera í gildi þær gæðakröfur sem settar voru með ákvörðun PFS nr. 9/2020, þar sem Neyðarlínan var útnefnd sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu, í sérstökum tilfellum. Í 3. töl. ákvörðunarorða er að finna eftirfarandi viðmið um þau gæði tengingarinnar:

„Inntak alþjónustunnar er símaþjónusta og nothæf internetþjónusta sem skal skila a.m.k. 10 Mb/s meðaltalshraða á sólarhring, sbr. forsendur ákvörðunar þessarar, m.a. um mælingar á gæðum. Símaþjónustan skal uppfylla nógildandi gæðaviðmið innan alþjónustu, sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur gefið út, t.d. hvað varðar uppítíma og viðbragðstíma vegna bilana, að breyttu breytanda, með tilliti til þeirrar ólíku tækni sem notast er við.“

Þessi viðmið gilda samkvæmt orðanna hljóðan aðeins um þær tengingar sem Neyðarlínan setur upp.

Í málsgrein 51. er að finna eftirfarandi lýsingu á þeim gæðaviðmiðum sem settar voru við útnefninguna:

„Ætlunin er að notendur alþjónustunnar öðlist aðgang að nothæfri internetþjónustu í skilningi 32. töluliðar 1. mgr. 3. gr. fjarskiptalaga. Að áliti PFS felst í því að þjónustan skuli vera þess bær að geta virkjað með fullnægjandi þjónustuupplifun notanda á þeim þjónustubáttum sem skilgreindir eru í viðauka V. viðauka við fjarskiptatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/19972/EB. Í viðkomandi regluverki er ekki skilgreindur tiltekinn gagnaflutningshraði, en PFS metur það svo að 3G þjónusta ætti að fullu að afkasta þeirri fjarskiptanotkun miðað við venjuleg afnot. Því skal internetþjónusta um fjarskiptatengingu sem alþjónustuútnefningin tekur til að lágmarki ná 10 Mbs meðaltalsgagnaflutningshraði á sólarhring.“

Meðalhraði skal mældur samfelld í 3 klst. annars vegar á tímabilinu 09:00 – 12:00 og hins vegar á tímabilinu 19:00 – 22:00. Skilgreindur meðalhraði samfelld í 3 klst. skal nást innan beggja tímabila.

”

FST er ekki kunnugt um annað en að þær tengingar sem settar hafa verið upp, af hálfu Neyðarlínunnar í samstarfi við önnur fjarskiptafyrirtæki, hafi uppfyllt þau gæðaviðmið sem skilgreind eru í ákvörðuninni.

Þá er einnig í þessu samhengi rétt að vekja athygli á 5. mgr. 7. gr. reglugerðardraganna en þar er notanda sem rétt á til alþjónustu heimilt að óska eftir að Fjarskiptastofa geri mælingar til að staðreyna hvort hann hafi aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu ef talið er að fyrirliggjandi upplýsingar úr GAF gefi ekki rétta mynd af aðgengi að lágmarkspjónustu á viðkomandi lögheimili, aðsetri eða stöðum þar sem örfélög eru með heilsársstarfsemi. Á undanförunum árum eru einungis örfá dæmi um að FST hafi farið í mælingar vegna ábendinga frá notendum í tilteknum staðföngum. FST framkvæmir aðallega mælingar á tilteknum landssvæðum ef að upplýsingar úr GAF eða ábendingar frá sveitarfélögum gefa tilefni til þess. Af því má draga þá ályktun að fjarskiptasamband heimila og vinnustaða sé almennt gott á landinu öllu.

5 Eftirlit með gjaldskrá innan alþjónustu og sérstakar félagslegar þarfir

5.1 Gjaldskrá skal vera viðuráðanleg

Einn af þeim þáttum sem FST er gert að fylgjast með samkvæmt fjarskiptalögum er verðlagning á þjónustu innan alþjónustu. Í 1. mgr. 62. gr. er kveðið á um að neytendum skuli tryggður aðgangur á „viðuráðanlegu verði“ og í 1. mgr. 63. er kveðið á um að Fjarskiptastofa skuli fylgjast með þróun og verðlagi alþjónustu, skv. 62. gr. í smásölu, einkum með tilliti til landsbundins verðlags og tekna neytenda. Heimild Fjarskiptastofu til inngripa er síðan orðuð með eftirfarandi hætti í 2. mgr. 62. gr.:

„Ef það er mat Fjarskiptastofu að smásöluverð alþjónustu skv. 62. gr. sé ekki viðuráðanlegt fyrir tekjulága eða neytendur með sérstakar félagslegar þarfir séu útilokaðir frá aðgengi að þjónustunni getur stofnunin ákveðið að fjarskiptafyrirtæki sem veita alþjónustu bjóði upp á sérstaka gjaldskrá fyrir þessa tiltekna hópa eða grípi til annarra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að aðgengi að alþjónustu sé tryggt.“

Í 10. gr. reglugerðardragna um alþjónustu er að finna eftirfarandi ákvæði um eftirlit FST með gjaldskrá fjarskiptafyrirtækja á þjónustu innan alþjónustu:

„Fjarskiptastofa skal fylgjast með verðlagi og þróun smásöluverðs, á skilgreindri þjónustu innan alþjónustu, hjá öllum fjarskiptafyrirtækjum sem veita almenna fjarskiptaþjónustu og reka almenn fjarskiptanet, þar á meðal alþjónustuveitendum.

Að lágmarki skal Fjarskiptastofa reglubundið vakta þróun smásöluverðs að því er neðangreint varðar:

- a. línugjald,*
- b. nothæf netaðgangspjónusta og*
- c. símaþjónusta.*

Fjarskiptastofa skal sérstaklega fylgjast með hvort jafnræði notenda sem rétt eiga til alþjónustu sé tryggt með tilliti til landsbundins verðlags og tekna neytenda, sem og því hvort meiri hætta sé fyrir tiltekna hópa notenda en aðra um að geta ekki nýtt sér skilgreinda lágmarkspjónustu.

Við athugun á verðlagningu fjarskiptafyrirtækja á nothæfri netaðgangspjónustu skal miða við ódýrustu áskriftarleið fjarskiptafyrirtækja á markaði.

Ef það er mat Fjarskiptastofu að aðgengi að skilgreindri lágmarkspjónustu, sé ekki tryggt vegna verðlagningar á þjónustu innan alþjónustu, skal stofnunin hefja undirbúning að útnefningu alþjónustuveitanda til að tryggja að notendum standi til boða aðgengi að skilgreindri lágmarkspjónustu á viðráðanlegu verði.

Fjarskiptastofa skal birta ofangreindar upplýsingar, sem og niðurstöðu á því mati stofnunarinnar hvort gjaldskrá fjarskiptafyrirtækja á þeirri þjónustu sem flokkast sem lágmarkspjónusta teljist viðráðanleg á hverjum tíma.“

Samkvæmt reglugerðardrögum skal fylgjast með verðlagningu í smásölu á línugjaldi, nothæfri netaðgangspjónustu og símaþjónustu. Við skoðun á verðlagningu á nothæfri netaðgangspjónustu skal miða við ódýrustu áskriftarleið fjarskiptafyrirtækja á markaði.

Einnig ber að fylgjast með jafnræði notenda með tilliti til landsbundins verðlags og tekna neytenda, sem og því hvort meiri hætta sé fyrir tiltekna hópa notenda en aðra um að geta ekki nýtt sér skilgreinda lágmarkspjónustu.

Samhliða gjaldskráreftirliti með smásölu á vörum innan alþjónustu, sbr. 63. gr. fjarskiptalaga og 10. gr. reglugerðardraganna er FST einnig gert skylt að sjá til þess að starfrækt sé samanburðarþjónusta vegna mismunandi netaðgangspjónustu og fjarskiptaþjónustu á milli einstaklinga, sbr. 70. gr. fjarskiptalaga. Jafnframt er í 72. gr. kveðið á um gildistíma, uppsögn og breytingar á samningum við neytendur fjarskiptaþjónustu. Upplýsa þarf neytendur almennt með mánaðar fyrirvara áður en breytingarnar taka gildi, sem og FST. Þetta eru ákvæði sem lúta að neytendavernd sem koma til fyllingar ákvæðum laganna um alþjónustu.

FST hyggst samþætta eftirlit samkvæmt 63. gr., sbr. 10. gr. reglugerðardraganna um alþjónustu og 70. gr. fjarskiptalaga. Samþættingin mun þannig gera FST kleift að bregðast við fyrir vakni tilefni til þess.

Á grundvelli ofangreindrar athugunar og samanburðar, sem áætluð er á næsta ári, væri fyrst hægt að meta með fullnægjandi hætti hvort aðgengi neytenda almennt, tekjulágra eða neytenda með sérstakar félagslegar þarfir að vörum innan alþjónustu sé viðráðanlegt í skilningi 1. mgr. 62. gr., sbr. og 2. mgr. 63. gr. fjarskiptalaga. Samhliða yrðu tekin afstaða til þess hvort til greina komi að útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, sbr. 1. mgr. 64. gr. sem alþjónustuveitanda, til bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir einhverja tiltekna hópa.

5.2 Sérstakar félagslegar þarfir

Eins og vikið er að í kafla 3. þarf að huga sérstaklega að nokkrum hópum notenda þegar aðgengi að alþjónustu er kannað af hálfu opinberra aðila. Einn er sá hópur sem sérstaklega er hugað að eru neytendur með sérstakar félagslegar þarfir. Þessi tiltekni hópur getur átt rétt á að kveðið sé á um sérstaka gjaldskrá eða gripið sé til annarra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að aðgengi að alþjónustu sé tryggt.

Í 6. töl. 9. gr. reglugerðardraganna er gefin eftirfarandi vísiregla þegar lagt er mat á aðgengi neytenda með sérþarfir að alþjónustu:

„Hvort neytendum með sérþarfir sé kleift að nýta sér skilgreinda lágmarksþjónustu til jafns við aðra notendur.“

Reglugerðardrögin skilgreina ekki fyrirfram hvernig hópar notenda geta fallið hér undir, sbr. orðalagið „*neytendum með sérþarfir*“ né hvaða „*aðgerðir*“ gætu verið nauðsynlegar til að jafna aðgengi þessara hópa að alþjónustu til jafns við aðra notendur. Yfirleitt var hér áður fyrr verið að tala um einhverjar viðbótarlausnir sem fjarskiptafyrirtækjum var gert að bjóða upp á til að aðgengi allra væri tryggt. Dæmi um slíkar sérlausnir frá fyrri tíð eru t.d. Text reley þjónusta Símans, SMS í 112, kröfur um aðgengi að almenningssímum, frítt fyrir blinda að hringja í 118, svo eitthvað sé nefnt. Hvort að slíkt sé nauðsynlegt í dag er erfitt að segja um fyrirfram af hálfu FST.

Í ákvörðun PFS nr. 32/2011, var t.d. sambærileg skylda orðuð með eftirfarandi hætti:

„Síminn hf. skal verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja sem leitast við að jafna aðgang félagsmanna að alþjónustu.“

Ákvörðunin var felld úr gildi með ákvörðun PFS nr. 30/2013.

BEREC hefur tekið saman yfirlit hvað EES þjóðir er að gera til að jafna aðgang neytenda að alþjónustu.¹⁷ Hvort að það sem talið er upp í skýrslunni eigi við hér á landi ef tekið er mið af markaðsaðstæðum er ómögulegt að segja fyrir um á þessari stundu. FST telur því rétt að kalla eftir sjónarmiðum allra hagsmunaaðila sem telja sig ekki geta notið fjarskiptaþjónustu, innan alþjónustu, til jafns við aðra neytendur af einhverjum ástæðum.

Spurning 4

Telur þú nauðsynlegt að leggja einhverjar sérgreindar skyldur á fjarskiptamarkaðinn, undir merkjum alþjónustu, til að jafna aðgang neytenda með sérstakar félagslegar þarfir til að tryggja að aðgengi að alþjónustu til jafns við aðra notendur?

Ef svo er, hvers efnis ætti þær skyldur að vera og með hvaða hætti ætti að útfæra þær?

¹⁷ Linka á skjalið þegar samráðið fer út, ef orðið opinbert.

6 Reglur um greiðslu kostnaðar af alþjónustu.

Um greiðslur vegna alþjónustu fer eftir 65 gr. fjarskiptalaga og væntanlegri og uppfærðri reglugerð um alþjónustu. .

Ákvæði 65. gr. er svohljóðandi¹⁸:

„Ef fjarskiptafyrirtæki telur að alþjónusta sem því er gert skylt að veita, sbr. 1. mgr. 64. gr., sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu getur það sótt um fjárframlög hjá Fjarskiptastofu til að því verði tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir.

Við útreikninga á hreinum kostnaði í tengslum við alþjónustuskyldu skal m.a. taka mið af öllum markaðsávinningi þess þjónustuveitanda sem veitir nothæfa netaðgangspjónustu eða símaþjónustu af tilteknum gæðum.

Ef Fjarskiptastofu berst umsókn um fjárframlög skv. 1. mgr., og ekki verður talið að þjónustan verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti en jafnframt talið að þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð, skal stofnunin ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða.

Fjarskiptastofa skal krefjast þess að alþjónustuveitandi upplýsi nákvæmlega hvert rekstrartapið af starfseminni er og hvernig það sundurliðast.

Fjarskiptastofa getur við mat á fjárframlögum krafist skýrslna löggiltra endurskoðenda eða falið slíkum aðila að gera úttekt á rekstrarafkomu á viðkomandi rekstrarsviði. Fjarskiptastofu er heimilt að krefjast aðgangs að bókhaldi fjarskiptafyrirtækisins við mat á kostnaði við alþjónustu.

Fjárframlög skulu að jafnaði miðuð við eitt ár í senn. Nú telur annar hvor aðila að forsendur fyrir ákvörðun fjárframlaga hafi breyst verulega og getur hvor um sig þá krafist endurskoðunar á framlaginu á gildistíma þess.

Ef hluti af starfsemi fjarskiptafyrirtækis er háður fjárframlögum samkvæmt ákvæði þessu skal sá þáttur starfseminnar vera bókhaldslega aðskilinn frá annarri starfsemi fjarskiptafyrirtækisins. Ef slíkur aðskilnaður er ekki fyrir hendi skal Fjarskiptastofa hafna umsókn fjarskiptafyrirtækis um fjárframlög.

Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar á um útreikninga á kostnaði við alþjónustu samkvæmt aðferðafræði um hreinan kostnað.“

Í 1. mgr. 12. gr. reglugerðardraganna er að finna eftirfarandi ákvæði þegar kemur að kostnaði alþjónustuveitanda við hverja tengingu:

„Við útnefningu alþjónustuveitanda er Fjarskiptastofu heimilt að ákvarða hámarkskostnað vegna stakrar fjarskiptatengingar, við uppfyllingu alþjónustukvaða, enda sé um sérstakar landfræðilegar aðstæður eða annað óhagræði að ræða á tilteknum notkunarstað.“

¹⁸ Ekki er í 66. gr. fjarskiptalaga um fjármögnun alþjónustu gert ráð fyrir álagningarprósentu jöfnunargjalds, eins og var í 3. mgr. 22. gr. laga nr. 81/2003, þar sem gjaldið var 0,10%. Að óbreyttu mun því ekki koma til innheimtu gjaldsins á næstu árum. Hins vegar má búast við því að á næsta ári verði gjaldið lagt á fyrir hluta rekstrarársins 2022.

Ákvæðið er til fyllingar 4. mgr. 62. gr. fjarskiptalaga þar sem fram kemur að réttur til alþjónustu sé ekki fortakslaus. Í ákvörðun PFS nr. 9/2020 er t.d. að finna eftirfarandi viðmið, í 5. töl. ákvörðunarorða, þegar kemur að kostnaði við hverja tengingu:

„Ef ekki er unnt að koma upp tengingu til að veita símaþjónustu og nothæfa internetþjónustu eða annast nauðsynlegt viðhald á slíkri tengingu á markaðsforsendum getur Neyðarlínan ohf. sótt um alþjónustuframlag til Póst og fjarskiptastofnunar. Alþjónustufarlag vegna einstakra tenginga sem er umfram 1.000.000 kr. án vsk. er háð sérstöku mati Póst- og fjarskiptastofnunar og fyrirfram samþykki að teknu fyllsta tilliti til umsagnar fjarskiptasjóðs. Framlaginu er ætlað að bæta útlagðan raunkostnað sem fyrirséð er að verði ekki innheimtur með gjöldum á ætluðum líftíma fjárfestingarinnar. Sækja skal um alþjónustuframlag vegna undangengins rekstrarárs fyrir 1. apríl ár hvert. Hafri útlagður kostnaður verið borinn af rekstraraðila fjarskiptatengingar skal Neyðarlínan ohf. koma úthlutuðu alþjónustuframlagi til hans án ástæðulauss dráttar eftir að framlagið hefur verið útgreitt.“

Almennt er kostnaður vegna uppsetningu stakra fjarskiptatenging undir þessum viðmiðunarmörkum, en þó er fyrirséð að einhverjar verði kostnaðarsamari og að Neyðarlínan þurfi því að afla sérstaks samþykkis frá Fjarskiptastofu til að setja þær upp.

Í 14. gr. reglugerðardraganna er einnig að finna eftirfarandi leiðbeiningar um hvernig skal standa að útreikningum á hreinum kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 65. gr. laga um fjarskipti, en ákvæðið byggir á viðauka VII með tilskipun (ESB) 2018/1972:

Við útreikning skv. 4. mgr. 13. gr. skal Fjarskiptastofa reikna og sannprófa hreinan kostnað við alþjónustuskyldu sem mismun á hreinum kostnaði fjarskiptafyrirtækis, sem gert er skylt að veita alþjónustu, og hreinum kostnaði án alþjónustuskyldu í samræmi við ákvæði þetta.

Vandlega skal hugað að því að meta með réttum hætti kostnað sem fyrirtæki hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða.

Við útreikning á hreinum kostnaði skal taka með í reikninginn þann ávinning, þar með talin óefnisleg hlunnindi, sem fyrirtæki kann að hafa af því að veita alþjónustu. Undir ávinning falla m.a. æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á ávinningi skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Útreikningur samkvæmt ákvæði þessu skal grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimafera á eftirtalið:

- a) Þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Undir þetta geta til dæmis fallið símaaðgengi að neyðar- og öryggisþjónustu, almenningssímar og tiltekin þjónusta eða búnaður fyrir endanotendur með sérþarfir.*

b) *Tiltekna endanotendur eða hópa endanotenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna vegna reksturs viðkomandi fjarskiptanets og þjónustu og þeirra meðaltalsgjalda sem Fjarskiptastofa kann að ákvarða. Undir þetta falla þeir endanotendur og hópar endanotenda sem fengju enga þjónustu hjá fyrirtæki sem starfaði á viðskiptagrundvelli og væri ekki skylt að veita alþjónustu.*

Útreikningur á hreinum kostnaði við sérstaka þætti alþjónustuskyldna skal fara fram aðskilið og með þeim hætti að komist sé hjá því að tvítelja hvers kyns bein eða óbein hlunnindi og kostnað. Hreinan heildarkostnað fyrirtækis, sem hlýst af alþjónustuskyldu, skal reikna sem summuna af hreinum kostnaði sem hlýst af tilteknum þáttum alþjónustuskyldu, að teknu tilliti til hvers kyns óefnislegra hlunninda.

Í ljósi þess að það er frummat FST að ekki sé þörf á því að endurnýja alþjónustuútnefningu Mílu, um að útvega heimilum og vinnustöðum tengingu við almenna fjarskiptanetið, telur stofnunin ekki vera tilefni til þess að fjalla frekar um hvernig beri að túlka skilyrði og viðmið til útreiknings á alþjónustubyrði samkvæmt framangreindu ákvæði. Í næsta kafla verða þó raktar nokkrar ákvarðanir FST sem eru til þess fallnar að varpa ljósi á stjórnsýsluframlagsmála og aðferðarfræðina. Þá er rétt að taka fram að tilvitnað ákvæði reglugerðarinnar hefur ekki áhrif á þau viðmið og málsmeðferð við útgreiðslu alþjónustuframlags til Neyðarlínunnar sem ákveðin voru í gildistíð eldri fjarskiptalaga.

6.1 Greiðsluskyldu hafnað

Frá því að núgildandi reglur voru teknar upp, sbr. 3. gr. laga nr. 78/2005, sem breytti 1. mgr. 21. gr. laga nr. 81/2003, hefur nokkrum sinnum reynt á greiðsluskyldu jöfnunarsjóðs í tengslum við álagðar kvaðir vegna alþjónustu.

Nefna má ákvörðun PFS nr. 35/2012 „um umsókn Símans hf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna áranna 2007-2011 (almenningssímar)“ Í málinu fór Síminn fram á framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs almenningssíma á árunum 2007 til 2011. Taldi fyrirtækið að tap hefði verið vegna reksturs almenningssíma á þessum árum og að skylt væri samkvæmt 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 að bæta fyrirtækinu upp tapið.

Það var niðurstaða stofnunarinnar að tap Símans hafi ekki verið af þeirri stærðargráðu að rök stæðu til þess, samkvæmt reglum fjarskiptaréttar, að skylt væri að bæta fyrirtækinu upp hið útreiknaða tap fyrirtækisins af alþjónustu og því hafnað að tap Símans af rekstri almenningssíma hafi verið ósanngjörn byrði í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna áranna 2007-2011 var því hafnað.

Í ákvörðun PFS nr. 25/2018 var fjallað um mögulegan alþjónustukostnað Mílu vegna reksturs á 103 símsstöðvum víðsvegar um landið. Málavextir voru á þá leið að með ákvörðun PFS nr. 8/2017 vísaði PFS frá umsókn Mílu, dags. 14. október 2016, um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, en Míla hafði farið fram á framlag úr sjóðnum upp á tæplega 292 millj. kr. Ástæða

frávísunarinnar var að stofnunin taldi að hún hafi með ákvörðun sinni nr. 29/2013 tekið formlega og efnislega afstöðu til þess að líta bæri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu með tilliti til umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Í framhaldinu óskaði Míla eftir leiðbeiningum frá stofnuninni um hvernig umsókn þyrfti að vera úr garði gerð til að mögulegt væri að komast að efnisúrlausn málsins. PFS sendi umbeðnar leiðbeiningar með tölvupósti þann 7. mars 2018. Þar var m.a. kveðið á um hvernig ætti að komast að niðurstöðu um hvort um neikvæða afkomu væri að ræða á einstökum símstöðvarsvæðum sem og hvernig líta bæri á þjónustuna yfir tenginguna, hvort þjónusta hefði verið veitt án alþjónustuskyldu, ásamt því hvernig reikna skyldi markaðshag. Míla uppfærði umsókn félagsins, í samræmi við þær leiðbeiningar sem gefnar höfðu verið.

Niðurstaða Mílu eftir að tekið hafði verið tillit til útreikninga Símans var að fyrirtækið hafi á árinu 2017 rekið 103 símstöðvar með tapi ef miðað er við aðferðarfræði um hreinan kostnað.

Í ákvörðun stofnunarinnar er hins vegar miðað við að alls séu um að ræða 97 símstöðvar þar sem telja verður að Míla myndi langlíklegast loka fyrir aðgang ef ekki væri fyrir hendi kvöð um að útvega tengingar undir merkjum alþjónustu.

Niðurstaðan var að tap Mílu af því að útvega tengingu við almenna talsímanetið í gegnum umræddar símstöðvar á árinu 2017 hafi verið eftirfarandi:

Beinn nettókostnaður	121.036.950 kr.
-Markaðsávinningur	-52.289.967 kr.
=Nettókostnaður	66.746.983 kr.

Samhliða tilkynnti stofnunin að mat á því hvort að tapið væri ósanngjörn byrði á Mílu yrði tekið fyrir í sérstakri ákvörðun en túlkun á hugtakinu var forsenda þess að greiðsluskylda myndi stofnast á jöfnunarsjóði alþjónustu.

Með ákvörðun PFS nr. 19/2019, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að nettókostnaður Mílu að upphæð 66.746.983 kr. væri ekki *ósanngjörn byrði* á Símasamstæðunni í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. einnig reglugerð nr. 1356/2007 um alþjónustu á sviði fjarskipta, þ.e. hvort tapið hafi veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofni efnahag þess í hættu.

Niðurstaða stofnunarinnar byggði m.a. á samanburði á nettókostnaði við nokkur þekkt fjárhagsleg viðmið sem höfð voru til hliðsjónar við mat á því hvort alþjónustubyrði Símasamstæðunnar væri ósanngjörn eða ekki.

Ofangreindar niðurstöður voru einnig bornar saman við hliðstæðar tölur við sambærilegt mat sem gert var af systurstofnun PFS í Írlandi þar sem því hafði verið hafnað að reiknaður nettókostnaður sem hvíldi á Eircom væri ósanngjörn byrði á félaginu. Sá samanburður sýndi að allar tölur hér á landi varðandi byrði væru lægri en sambærilegar tölur á Írlandi.

Af ofangreindum ákvörðunum og úrskurðum úrskurðarnefndar verður m.a. dregin sú ályktun, að það kann að vera mögulegt fyrir opinbera aðila, að láta fjarskiptafyrirtæki bera tiltekin kostnað af kvöðum vegna alþjónustu, án þess að ástæða sé til að skipta honum upp á milli fjarskiptafyrirtækja, sbr. 66. gr. fjarskiptalaga.

6.2 Greiðsluskylda samþykkt

Neyðarlínan hefur á undanförunum árum fengið úthlutað úr jöfnunarsjóði vegna neyðarsímsvörunar, nú síðast með ákvörðun PFS nr. 4/2020 þar sem Neyðarlínan fékk framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2019 vegna neyðarsímsvörunar að fjárhæð kr. 82.528.399. Framkvæmdinni hefur hins vegar verið breytt síðan og er rekstur Neyðarlínunnar nú eingöngu á fjárlögum.¹⁹

Eins og fram kemur í kafla 2.3.2.2. var Neyðarlínan útnefnt sem alþjónustuveitandi fjarskiptatenginga fyrir síma- og internetþjónustu, í sérstökum tilvikum, fyrir lögheimili og vinnustaði með heilsárs atvinnustarfsemi. Þjónustan er tæknilega hlutlaus, en velja ber hagkvæmustu lausnina í hverju tilviki fyrir sig. Sjá nánar ákvörðun PFS nr. 9/2020

Í umræddri ákvörðun er gert ráð fyrir að Neyðarlínan ohf. geti fengið bættan útlagðan kostnað við að uppfylla kvöðina með alþjónustuframlagi. Neyðarlínan hefur tvisvar fengið greitt framlag úr jöfnunarsjóði vegna þessarar kvaðar. Með ákvörðun PFS nr. 4/2021, var samþykkt framlag vegna uppsetningu á sjö fjarskiptatengingum á árinu 2020, að upphæð 1.374.000 fyrir. Einnig var samþykkt alþjónustuframlag upp á 2.152.301 fyrir uppsetningu á níu fjarskiptateningum á árinu 2021, með ákvörðun FST nr. 4/2022.

6.3 Möguleg greiðsluskylda jöfnunarsjóðs í framtíðinni

Gera má ráð fyrir, ef á reynir, að útreikningar á framlagi vegna mögulegra alþjónustuskyldu á fyrirtæki á markaði myndu fara eftir sambærilegum meginreglum og fram koma í tilvitnuðum ákvörðunum, enda voru engar grundvallarbreytingar gerðar á reglum um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu með nýjum fjarskiptalögum.

Í greinargerð með 65. gr. fjarskiptalaga er m.a. vísað til þess að sú ákvörðun að gera þjónustutegundir tæknilega hlutlausa, þ.e. að að horfa eigi til þjónustunnar sem veitt er og neytendur hafa aðgang að í stað þess að einskorða þjónustuframboðið við fastanetstengingar, muni hafa þau áhrif að kostnaður vegna alþjónustu fari minnkandi á komandi árum. Auk þess má benda á að fjarskiptasjóður hefur staðið fyrir ljósleiðaravæðingu í dreifbýli í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“, sem ætlað er að stuðla að uppbyggingu fjarskiptainviða í dreifbýli utan markaðssvæða.

Ætla má að þessar breytingar, þ.e. að þjónusta innan alþjónustu, sé tæknilega hlutlaus, ljósleiðaravæðing fjarskiptafyrirtækja á markaði og sú uppbygging á fjarskiptainviðum sem

¹⁹ Sjá nánar skýrslur Fjarskiptastofu um jöfnunarsjóð alþjónustu.

<https://www.fjarskiptastofa.is/page/78143df9-84be-4fbd-8a44-0cdc6d72cb31?query=&year=&category=%C3%81rskk%C3%BDrla%20J%C3%B6fnunarsj%C3%B3%C3%B0s%20al%C3%BEj%C3%B3nustu>

fram hefur farið í gegnum fjarskiptasjóð á undanförunum árum minnki líkur á fjármögnun alþjónustuskyldna í gegnum jöfnunarsjóð, ef ástæða þykir til að leggja á kvaðir á fjarskiptamarkaðinn í gegnum reglur um alþjónustu.

Gera má hins vegar áfram ráð fyrir, að greiðsluskylda geta stofnast vegna ákvörðunar PFS nr. 9/2020, þær greiðslur ættu hins vegar að verða óverulegar, sbr. umfjöllun í kafla 8.2. og skýrslur FST um jöfnunarsjóð alþjónustu, en þar er m.a. að finna umfjöllun um núverandi stöðu sjóðsins.

7 Frumniðurstaða og endurskoðun

Að öllu ofangreindu virtu er það frumniðurstaða FST að þróun fjarskiptamarkaðarins frá síðustu alþjónustuútnefningu og breytingar á lagaumhverfi alþjónustu leiði til þess að ekki sé þörf á að endurnýja þá alþjónustukvöð sem hvílir á Mílu um að útvega heimilum og vinnustöðum á landinu tengingu við almenna fjarskiptanetið. Það er mat FST að nánast öll heimili og vinnustaðir landsins hafi aðgang að fjarskiptaþjónustu sem uppfyllir þjónustukröfur innan alþjónustu. Í þeim örfáu tilvikum sem fjarskiptasamband heimila og vinnustaða telst ekki vera fullnægjandi m.t.t. til alþjónustu að þá grípa alþjónustukvaðir Neyðarlínunnar slík tilvik samkvæmt ákvörðun PFS nr. 9/2020. Fyrirséð er að slík tilvik geti hlaupið á einhverjum tugum á öllu landinu.

Samkvæmt 5. mgr. 11. gr. reglugerðardraganna er gert ráð fyrir að gildistími alþjónustuskyldna, ef þær eru lagðar á tiltekið fjarskiptafyrirtæki, geti verið allt að 5 ár. Áður en kvaðir vegna alþjónustu renna út skal FST hefja undirbúning að nýrri útnefningu.

Samkvæmt 1. mgr. 64. gr. er gert ráð fyrir að FST geri markaðskannanir það sem athugað er hvort neytendur hafi ekki aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma. Engin tímamörk eru nefnt í ákvæðinu sjálfu. Í 9. gr. reglugerðardraganna segir að FST eigi reglulega að framkvæma markaðskönnun í því skyni að leggja mat á hvort allir notendur sem rétt eiga til alþjónustu njóti hennar í samræmi við ákvæði laga og reglugerðarinnar.

Með hliðsjón af ofangreindum ákvæðum telur FST eðlilegt að næsta markaðskönnun fari að óbreyttu fram innan 5 ára frá dagsetningu þessa samráðsskjals og/ eða mögulegrar útnefningar alþjónustuveitanda ef til þess kemur. Könnun á þörf fyrir alþjónustuútnefningu verður þó framkvæmd fyrr ef aðstæður breytast og þörf krefur.

8 Samantekt spurninga til hagsmunaaðila

Spurning 1

Telur þú að upptalning á þjónustupáttum í 6. gr. reglugerðardraganna um alþjónustu sé í samræmi við notkunarmynstur notanda í dag?

Spurning 2

Telur þú óhætt, vegna breytinga á löggjöf og tækni, að fella úr gildi lágmarkskröfur til alþjónustu sem Póst- og fjarskiptastofnun gaf út þann þann 21. október 2010?

Spurning 3

Ert þú sammála því mati FST að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að símaþjónustu, sem tæki til landsins alls.

Spurning 4

Ert þú sammála því mati FST að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að nothæfri netaðgangspjónustu, sem tæki til landsins alls.

Spurning 5

Telur þú nauðsynlegt að leggja einhverjar sérgreindar skyldur á fjarskiptamarkaðinn, undir merkjum alþjónustu, til að jafna aðgang neytenda með sérstakar félagslegar þarfir til að tryggja að aðgengi að alþjónustu til jafns við aðra notendur?

Ef svo er, hvers efnis ætti þær skyldur að vera og með hvaða hætti ætti að útfæra þær?

Fjarskiptastofa, 13. júlí 2022.