

147. löggjafarþing 2017–2018.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, með síðari breytingum (alþjónusta)

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Við 3. gr. laganna bætist eftirfarandi orðskýring í viðeigandi stafrófsröð: Nothæf internetþjónusta. Virkni, gæði og tæknilegir eiginleikar sem internetþjónusta skal að lágmarki búa yfir þannig að þjónustan geti komið notendum að gagni í daglegu lífi. Lágmarks virkni, gæði og tæknilegir eiginleikar internetþjónustu eru nánar tilgreindir í reglugerð ráðherra.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „talsímaþjónusta“ í fyrsta málslið 3. mgr. kemur: símaþjónusta.
- b. Orðin „handvirk þjónusta“ í fyrsta málslið 3. mgr. falla brott.
- c. Orðin „128 Kb/s flutningsgetu“ á eftir orðinu „gagnaflutningsþjónusta“ í fyrsta málslið 3. mgr. falla brott í stað þeirra endar málsliðurinn svo: sem tryggir nothæfa internetþjónustu.
- d. Á eftir fyrsta málslið 3. mgr. bætist við nýr málsliður: Þjónustutegundir alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni.
- e. 5. mgr. fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 20. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „fyrir alþjónustu“ kemur: alþjónustuveitanda.
- b. Síðari málsliður fellur brott.

4. gr.

Í stað orðsins „því“ í 1. mgr. 21. gr. laganna í setningunni „sé rekin með tapi og því...“ kemur: metið af Póst- og fjarskiptastofnun að vera.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 22. gr. laganna:

- a. Í stað hlutfallstölunnar „0,10%“ kemur: 0,15%.
- b. Nýr málsliður bætist við svohljóðandi: Ef afgangur tekna sjóðsins verður meiri en 25% af útgjöldum innan ársins skal endurgreiða gjaldendum jöfnunargjalds í jöfnu hlutfalli við þau gjöld sem lögð voru á þá.

6. gr.

Á undan orðunum „í kjölfar útboðs“ í 1. mgr. 23. gr. koma orðin: eftir atvikum

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytinu og hefur verið haft samráð við Póst- og fjarskiptastofnun um smíði þess eftir því sem þörf hefur verið á. Aðdraganda frumvarpsins má m.a. rekja til vinnuhóps þáverandi innanríkisráðherra sem skipaður var til að gera tillögur að útfærslu á alþjónustukvöðum í fjarskiptum, er varðaði einkum aðgang að nettengingum, og hins vegar tillögur til útbreiðslu á breiðbandi svo stuðlað væri sem best að settum markmiðum fjarskiptaáætlunar og ríkisstjórnarinnar. Vinnuhópurinn skilaði af sér skýrslu í mars 2015, undir heitinu „Ísland ljóstengt – Landsátak í uppbyggingu fjarskiptainnvíða. Í skýrslunni er að finna tillögu að tilteknum breytingum á lagaumhverfi alþjónustu sem óhjákvæmilega þarf að ráðast í m.t.t. til tækniþróunar undanfarinna ára og bætts aðgangs landsmanna að háhraðanetsþjónustu sem hefur áhrif á inntak og umfang alþjónustu. Með þessu frumvarpi er ætlunin að hrinda tillögum vinnuhópsins til framkvæmda, auk þess sem tækifærið er notað til að gera tilteknar minniháttar lagfæringar á texta lagaákvæða um alþjónustu í fjarskiptum.

Samkvæmt gildandi fjarskiptalögum er alþjónusta skilgreind sem „afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.“ Meðal þess sem telst til alþjónustu er almenn talsímaþjónusta, gagnaflutningsþjónusta að ákveðnu marki, upplýsingaþjónusta um símanúmer og fjarskiptaþjónusta fyrir notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir, auk neyðarsímsvörunar í númerið 112. Samkvæmt lögnum er það hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að tryggja að þessir þjónustuþættir séu til staðar og hefur stofnunin heimild til að leggja kvöð á fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, um að veita umrædda þjónustu, ef hún er ekki í boði á markaðsforsendum á viðráðanlegum kjörum fyrir almennig.

### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Brýnt er að uppfæra ákvæði fjarskiptalaga er lúta að alþjónustu. Inntak alþjónustu eins og það hugtak er skilgreint í fjarskiptalögum hefur ekki tekið breytingum frá því að það var skilgreint í aðdraganda evrópskar reglusetningar frá árinu 2002. Þá liggur fyrir að miklar tækniframfarir hafa orðið síðan þá, t.d. tilkoma háhraða farnetsþjónustu og ljósleiðaravæðing heimtauganeta. Núgildandi fjarskiptalög kveða á um að í alþjónustu felist réttur til nettengingar að lágmarki 128 KB/s sem getur með engu móti talist viðunandi nettenging. Loks er brýn þörf á að hækka gjaldhlutfall jöfnunargjalds til samræmis við fjárútlát úr sjóðnum til alþjónustuveitenda.

### 3. Meginefni breytinga.

Meginefni þeirra breytinga sem kveðið er á um í frumvarpinu er þriðþætt.

Í fyrsta lagi er ljóst að inntak alþjónustu endurspeglar ekki þá lágmarksfjarskiptaþjónustu sem eðlilegt er að notendum standi til boða miðað við núverandi tæknistig. Þó svo ekki séu forsendur til að fella nýja tækni og/eða þjónustuframboð sem henni fylgir undir alþjónustu er ljóst að bæta þarf löggjöfina hvað þetta varðar. Á þetta fyrst og fremst við um gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu, en sá gagnaflutningshraði sem skilgreindur er í lögum gefur ekki kost á nothæfri internetþjónustu, ef tekið er mið af þörfum notenda í dag. Því er þörf á að uppfæra þjónustustig gagnaflutnings innan alþjónustu og gera þá meginbreytingu að horft sé til einstakra þjónustubátta sem internetþjónustu skal vera tæknilega kleift að sinna, fremur en að skilgreina tiltekinn lágmarksgagnaflutningshraða sem reynslan sýnir að getur verið fljótur að úreldast.

Í öðru lagi verður að horfa til þess að með tækniframförum í fjarskiptum síðustu ára hafa opnast möguleikar á því að veita alþjónustu eftir fleiri tæknilegum leiðum en með tengingu við grunnet fjarskipta. Í sumum tilfellum gætu slíkar tæknilausnir, t.d. farnetsþjónusta, verið hagkvæmari kostur en fastanetstengingar og skilað jafngóðri ef ekki betri þjónustu, sérstaklega ef um er að ræða lögheimili og/eða vinnustaði sem eru tengd koparheimtaug og staðsett nokkuð fjarri símstöð eða götuskáp. Því þykir rétt, m.t.t. hagkvæmni og skilvirkni, að fella niður það skilyrði fjarskiptalaga sem bindur alþjónustu við fastanetstækni. Með breytingunni verður alþjónusta ekki bundin við tiltekna tækni og því hægt að meta það svæðisbundið í hverju tilviki fyrir sig hvernig er hagkvæmast er að veita alþjónustu. Slík breyting er auk þess til þess fallin að draga úr þeim kvöðum sem í dag hvíla á útefndum alþjónustuveitanda, þ.e. Mílu ehf., um að þurfa ávallt að útvega lögheimilum og vinnustöðum fastanetstengingu, þrátt fyrir að aðrir jafngóðir tæknilegir valkostir standi til boða ásamt því vöruframboði annarra fjarskiptafyrirtækja sem þeim fylgja.

Þriðja meginatriðið sem frumvarpið felur í sér er hækkun á gjaldhlutfalli jöfnunargjalds. Jöfnunargjald er lagt á öll starfandi fjarskiptafyrirtæki á markaði og er ætlað að fjármagna úthlutanir úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna þjónustu sem alþjónustuveitanda er gert skylt að sinna, þrátt fyrir að tap sé á þjónustunni sem telst vera ósanngjörn byrði fyrir hann. Reglubundið fjárframlag til Neyðarlínunnar fyrir að sinna neyðarsímsvörum hefur verið nokkuð herra heldur en sem nemur árlegum tekjum sjóðsins. Í ljósi þess að sjóðurinn hefur til nokkurra ára verið með jákvæðan höfuðstól hefur þetta misræmi í tekjum og gjöldum ekki komið að sök. Nú þykir hins vegar vera tímabært að rétta af stöðu sjóðsins. Nánar er fjallað um þetta í hér á eftir.

### 3.1 Bakgrunnur alþjónustu

Áður en fjarskiptastarfsemi var almennt gefin frjáls í Evrópu, þ.m.t. á Íslandi, var fjarskiptaþjónustan í höndum opinberrar stofnunar eða ríkisrekins einkaleyfishafa. Með þróun talsímaþjónustu, þegar leið á tuttugustu öld, lagði hið opinbera í mikla fjárfestingu við að tengja öll heimili og vinnustaði við hið almenna fjarskiptanet, þ.e. fastlínutengingar úr kopar. Við þessa uppbyggingu var almennt ekki litið til þess hvort það væri arðbært að tengja einstök heimili og vinnustaði sem, eðli málsins samkvæmt, eru staðsett mislangt frá stofnlínutengingum og símstöðvum, auk þess sem landfræðilegir staðhættir geta haft veruleg áhrif á kostnað við tengingu. Litið var á talsímaþjónustu sem nokkurs konar samfélagsþjónustu sem hið opinbera skyldi tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli. Með tímanum náðist það markmið að tengja öll heimili og vinnustaði landsins, með fáum undantekningum, við hið almenna grunnet náð hér á landi. Kostnaði við uppbygginguna var með tímanum náð tilbaka með því að verðleggja fjarskiptaþjónustuna jafnt fyrir landið allt. Þá var enn fremur gætt að því að verðlagning

þjónustunnar væri á viðráðanlegum kjörum, þannig að það væri á færi sem flestra landsmanna að nýta sér þjónustuna.

Þetta var staðan víðast hvar í Evrópu undir lok tuttugustu aldar. Með breytingum á markaðsaðstæðum og þróun á viðskipta- og samkeppnislöggjöf innan Evrópusambandsins var almennt talið æskilegt að gefa fjarskiptastarfsemi frjálsa og mörg ríki sambandsins höfðu áform um að selja hið ríkisrekna fjarskiptafyrirtæki. Með aðild Íslands að EES-samningnum voru þessar breytingar innleiddar hér á landi og með lögum nr. 99/1996 um breytingar á fjarskiptalögum var fjarskiptastarfsemi gefin frjáls hér á landi frá 1. janúar 1997. Evrópusambandið og aðildarríki þess voru þó meðvituð um samfélagslegt mikilvægi fjarskiptaþjónustu og þann mikla áfanga sem náðst hafði í flestum ríkjum þess um að tryggja öllum landsmönnum aðgang að talsímaþjónustu á viðráðanlegum kjörum. Þetta hafði í för með sér að hið opinbera jafnaði út kostnað af talsímaþjónustu og sá til þess að tengja öll heimili og vinnustaði óháð raunkostnaði við það. Þessum áfanga voru stjórnvöld ekki tilbúin til að fórna í þágu einkareksturs á fjarskiptaþjónustu. Því varð til í evrópsku fjarskiptaregluverki hugtak um lágmarksréttindi almennings til fjarskiptaþjónustu sem kallast alþjónusta. Þrátt fyrir einkarekstur og einkavæðingar á fjarskiptaþjónustu skyldi borgurum EES-svæðisins tryggð alþjónusta. Tap af þeirri þjónustu, sem áður var borið af hinu opinbera, skyldi nú borið af einkareknum fjarskiptamarkaði í heild sinni sameiginlega. Þannig var gert ráð fyrir því að þau fjarskiptafyrirtæki sem væru undir kvöðum um að gegna alþjónustuskuldum (oftast hið fyrrum ríkisrekna fjarskiptafyrirtæki) gæti sótt um að fá tap á þjónustunni endurbætt með framlögum úr svo kölluðum jöfnunarsjóði alþjónustu. Sá sjóður er fjármagnaður með gjöldum sem lögð eru á öll starfandi fjarskiptafyrirtæki á viðkomandi markaði.

### 3.2 Útnefning fjarskiptafyrirtækja með alþjónustukvaðir

Upphaflega voru alþjónustuskuldur útfærðar í rekstrarleyfi Landsíma Íslands hf. sem tók til starfa 1. janúar 1997 við afnám einkaréttar ríkisins á fjarskiptastarfsemi. Þegar leyfisveitingar fyrir fjarskiptastarfsemi voru aflagðar með þeim reglubreytingum sem urðu á evrópsku fjarskiptaregluverki árið 2002, sem innleiddar voru með gildandi lögum um fjarskipti nr. 81/2003, var gert ráð fyrir að alþjónustuskuldur væru lagðar á samkvæmt sérstakri ákvörðun af hálfu fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds. Var það í fyrsta skipti gert með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007, en þá var alþjónustukvöðinni, skipt upp á milli Símans hf., sem skyldi reka talsímaþjónustu, Mílu ehf. sem skyldi útvega notendum tengingu við grunnnetið og Já upplýsingaveitna ehf. sem skyldu gefa út símaskrá og annast upplýsingaþjónustu um símanúmer. Útnefning fjarskiptafyrirtækis sem alþjónustuveitanda var tímabundin til nokkurra ára og var útnefningin endurnýjuð á næstu árum þar á eftir. Þá var Neyðarlínan útnefnd með alþjónustuskuldur um að sinna neyðarsímsvörun, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 17/2009, og skyldi útnefningin gilda á meðan Neyðarlínan ohf. væri með samning við dómsmálaráðuneytið um rekstur vaktstöðvar samræmdirar neyðarsvörunar, sbr. 8. gr. laga um samræmda neyðarsvörun nr. 40/2008.

Árið 2013 var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. ákvarðanir nr. 30 og 31/2013, að aðstæður á fjarskiptamarkaði hefðu þróast með þeim hætti að ekki væri þörf á því að viðhafa sérstakar kvaðir um að veita talsímaþjónustu, gefa út símaskrá og annast upplýsingaþjónustu um símanúmer. Slík þjónusta stæði notendum til boða á markaðsforsendum á viðráðanlegum kjörum. Var því alþjónustukvöðum aflétt af Símanum hf. og Já upplýsingaveitum ehf. Á hinn bóginn var kvöð á Mílu ehf. um að útvega notendum tengingu við grunnnetið viðhaldið, enda álitnið að það væri forsendan fyrir því að

talsímabjónusta stæði áfram til boða um land allt. Hefur þessi kvöð á Mílu ehf. verið endurnýjuð í tvígang síðan þá, síðast með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 4/2016.

### 3.3 Framlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu

Frá því að alþjónustukvaðir voru lagðar á fjarskiptafyrirtæki, samkvæmt því sem að framan greinir, hefur einungis Neyðarlínan ohf. fengið reglubundin framlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Hafa þessi framlög á undanförmum árum verið á bilinu 50-60 milljónir kr. og hækkað til samræmis við verðlagsbreytingar.

Aðra sögu er að segja um alþjónustuframlög til Símasamstæðunnar. Árið 2004 sótti Síminn hf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, vegna uppbyggingu og rekstri á svo kallaðri ISDN þjónustu um land allt á árunum 2000-2005. Póst- og fjarskiptastofnun féllst ekki á að úthluta alþjónustuframlagi til Símans hf., nema að óverulegu leyti, sbr. ákvörðun frá 7. desember 2006. Sú ákvörðun var á hinn bóginn felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2007 og félaginu úrskurðað framlag að upphæð rúmlega 163 milljóna króna. Gjaldhlutfall jöfnunargjalds í fjarskiptalögum var því hækkað til að fjármagna framlagið. Í ljósi þess að Síminn hf. (og síðar Míla ehf.) sótti ekki um alþjónustuframlag vegna þessarar þjónustu á árunum þar á eftir var jöfnunargjaldið aftur lækkað og fært í fyrra horf, þ.e. til að standa straum af framlögum til Neyðarlínunnar ohf.

Það er ekki fyrr en í október 2012 sem Míla ehf. sækir um alþjónustuframlag og þá fyrir fyrir árið 2013 vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli. Þeirri umsókn var hafnað af Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. ákvörðun nr. 29/2013, aðallega á þeim forsendum að í umsókn Mílu ehf. var ekki litið á Símasamstæðuna sem eina efnahagslega einingu. Var það álit stofnunarinnar að tekjur Símans hf. við að veita þjónustu á kerfum Mílu ehf. ættu að koma til frádráttar á þeim kostnaði sem Míla ehf. bæri við að reka kerfið. Umrædd ákvörðun var ekki kærð og stóð því óröskuð. Í október 2016 sækir Míla ehf. aftur um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2017 vegna reksturs á tilteknum sírstöðvum á landsbyggðinni. Sú umsókn var að hluta til haldin sömu anmörkum og umsóknin frá 2012, þ.e. ekki var tekið tillit til tekna og kostnaðar Símasamstæðunnar sem einnar efnahagslegrar einingar. Var umræddri umsókn því vísað frá með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 8/2017. Sú ákvörðun var heldur ekki kærð og ekki fyrir séð, að svo stöddu, hvort að lagfæring verði gerð á umsókn Mílu.

### 3.4 Staða jöfnunarsjóðs alþjónustu

Eins og fram kemur hér að ofan er rekstur Neyðarlínunnar að hluta til fjármagnaður úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Fyrir nokkrum árum myndaðist inneign í sjóðnum vegna endurálagningar á Símasamstæðuna. Í stað þess að endurgreiða greiðendum sjóðsins hlutfallslega var tekin ákvörðun um að láta inneignina jafnast út á næstu árum. Ástæða þess var fyrst og fremst sú að árlegar inngreiðslur í sjóðinn voru minni en hið árlega ákvarðaða framlag til handa Neyðarlínunni. Ljóst var því að sjóðurinn myndi að endingu ná jafnvægi og þegar það næðist yrði nauðsynlegt yrði að hækka núverandi álagningarprósentu. PFS hefur árlega birt skýrslu um stöðu sjóðsins og skýrslu stofnunarinnar fyrir árið 2016, kemur fram í töflu 4, að álagt jöfnunargjald á því 17 ára tímabili sem sjóðurinn hefur verið til sé 28.001.237 kr. umfram framlög úr sjóðnum.

Með bréfi, dags. 29. maí 2017, barst samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu tillaga frá Póst- og fjarskiptastofnun um breytingar á 3. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti, en stofnuninni er falið það hlutverk í lögnum að endurskoða fjárþörf jöfnunarsjóðs árlega. Í tillögunni lagði stofnunin til að álagningarprósenta jöfnunargjalds yrði hækkuð úr 0,10 í 0,15%. Með

tillögunni fylgdi neðangreint yfirlit yfir framlög úr sjóðnum og tekjur sjóðsins á undanförunum árum, auk spár til næstu ára um útgjöld og tekjur sjóðsins miðað við hækkaða álagningarprósentu.

Ár	Stofn	Hlut fall	Tekjur	Framlög til Neyðarlínunnar	Afskrif aðar kröfur	Mismunur	Höfuðstóll 31.12
2012							74.885.151
	44.400.000.00	0,10				-	
2013	0	%	44.169.205	55.802.000	24.671	11.657.466	63.227.685
	45.500.000.00	0,10				-	
2014	0	%	45.556.119	55.959.000	35.363	10.438.244	52.789.441
	46.500.000.00	0,10				-	
2015	0	%	46.538.836	58.980.000	27.151	12.468.315	40.321.126
	47.200.000.00	0,10				-	
2016	0	%	47.168.909	59.488.798	0	12.319.889	28.001.237
	48.000.000.00	0,10				-	
2017	0	%	48.000.000	64.763.629	0	16.763.629	11.237.608
	49.000.000.00	0,10				-	
2018	0	%	49.000.000	66.000.000	0	17.000.000	-5.762.392
	50.000.000.00	<b>0,15</b>					
2019	0	%	75.000.000	67.000.000	0	8.000.000	2.237.608
	51.000.000.00	<b>0,15</b>					
2020	0	%	76.500.000	68.000.000	0	8.500.000	10.737.608

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að farið verði að tillögu Póst- og fjarskiptastofnunar og álagningarprósenta hækkuð í 0,15%. Með þessari hækkun ætti sjóðurinn að vera í jafnvægi á komandi árum svo framarlega að ekki komi til nýrra útgreiðslna úr sjóðnum.

Gert er ráð fyrir að hækkanin komi til álagningar á árinu 2019 vegna tekna sem falla til á rekstrarárinu 2018.

### 3.5 Þróun alþjónustu

Inntak alþjónustu samkvæmt gildandi fjarskiptalögum miðast við þá fjarskiptatækni sem var almennt í boði í kringum síðustu aldamót. Á þeim tíma má segja að gagnaflutningsþjónusta í fastanetum, af takmörkuðum gæðum og hraða, hafi þá verið í frumbersku og almenn internetnotkun, eins og við þekkjum hana í dag, með því þjónustuframboði sem nú tíðkast, var þá enn handan við hornið. Það sama má segja með gagnaflutning í farnetum, en hraði þess tíma bauð ekki upp á internetþjónustu í gegnum farsíma. Í 2. mgr. 4. gr. alþjónustutílskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2002/22/EB, sem gildandi íslensk fjarskiptalög byggir á, var gagnaflutningsþjónusta innan alþjónustu miðuð við kröfuna um „nothæfan aðgang að Netinu“, eins og það var orðað. Orðalag kröfunnar er sambærilegt við þá breytingu á fjarskiptalögum sem lögð er til í 1. og 2. gr. frumvarpsins.

Það sem á hinn bóginn hefur tekið breytingum og mun taka frekari breytingum, samkvæmt nýju evrópsku fjarskiptaregluverki, sem áformað er að taki gildi á næsta ári, er að nothæf internetþjónusta er ekki skilgreind út frá ákveðnum gagnaflutningshraða. Ef skoðuð eru þau lögskýringargögn sem fylgdu reglusetningunni frá 2002, sbr. 8. gr. formálsorða tilskipunarinnar má sjá að gert var ráð fyrir að aðildarríkjum væri falið að ákveða hraðann

m.t.t. til tæknilegra eiginleika og gæða þeirra fjarskiptainnviða sem fyrir hendi væru í hverju ríki fyrir sig:

„Gagnasendingahraðinn, sem mjóbandstenging við almenna talsímanetið ræður við, fer eftir afköstum notendabúnaðar áskrifandans, sem og tengingunni. Af þessum sökum er ekki við hæfi að fyrirskipa ákveðinn gagnasendinga- eða bitahraða innan bandalagsins. Algengt er að mótöld fyrir taltíðnisvið, sem nú er völ á, bjóði upp á gagnasendingahraðann 56 kb/s og noti sjálfvirka aðlögun að gagnasendingahraða til að bregðast við mismunandi gæðum lína, sem leiðir til þess að gagnasendingahraðinn, sem næst, kann að verða lægri en 56 kb/s.“

Á þessu má sjá að algengur gagnaflutningshraði í fastaneti sem stóð íbúum EES-svæðisins til boða á árunum upp úr síðustu aldamótum var 56 Kb/s. Litið var á það sem lágmarkshraða innan alþjónustu, nema fjarskiptainnviðir aðildarríkis gætu ekki ráðið við slíkan hraða. Hér á landi var lágmarkshraði gagnaflutningsþjónustu ákveðinn 128 KB/s, en sá hraði gildir enn hér á landi samkvæmt gildandi lögum. Ljóst má vera að sú tækni sem bauð upp á þann hraða, á sínum tíma, er löngu orðin úrelt og veitir með engu móti aðgang að nothæfri internetþjónustu. Á undanförunum árum hefur framkvæmd regluverks um alþjónustu, breytingar á því frá árinu 2009 og frekari áformaðar breytingar verið á þann veg að hætta að miða lágmarksgæði og hraða gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu út frá tiltekinni mælieiningu á hraða. Þess í stað að miða gæðin og hraða þjónustunnar við þá þjónustupætti internetþjónustu sem standa skulu hinum almenna notanda til boða og veita honum aðgang að nothæfri internetþjónustu. Þannig ráðast lágmarksgæðin af tilteknum þjónustupáttum, en ekki tæknilega skilgreindum gagnaflutningshraða. Verður að telja að sú nálgun sé skynsamleg, þar sem það getur verið erfitt fyrir löggjafann að halda í við hraða tækniþróun, að eftirláta einfaldlega ráðherra svigrúm til að meta hvaða þjónustupættir skuli vera innifaldir í nothæfri internetþjónustu á hverjum tíma.

Þrátt fyrir að fjarskiptatækni hafi tekið svo hröðum breytingum frá aldamótum til þess upplýsingatæknisamfélags sem við búum við í dag, að jafna má við byltingu, hefur ekki orðið sú viðleitni, við þróun evrópsks fjarskiptaregluverks, að fella nýja tækni og/eða þjónustuframboð með beinum hætti undir alþjónustu, t.d. farnetsþjónustu eða ljósleiðaravæðingu heimtauga. Slíkt hefði í mörgum tilvikum kallað á nýja fjárfestingu og uppbyggingu á fjarskiptainnviðum sem eðlilegt þykir að eigi sér stað á markaðsforsendum, eftir því sem hægt er. Þá verður að hafa í huga bakgrunn alþjónustu, sbr. það sem áður er rakið, en með henni var ætlunin að tryggja ákveðið lágmarksþjónustustig sem notendum stóð almennt til boða á meðan fjarskiptastarfsemi var almennt undirorpin ríkiseinokun í Evrópu. Það er þó ekki þar með sagt að alþjónusta megi ekki taka breytingum eftir því sem tæknin breytist og þarfir hins almenna notanda kalla á. Alþjónusta er sú lágmarksfjarskiptaþjónusta sem skal standa notendum til boða á viðráðanlegu verði þannig að hún komi þeim að notum í sínu daglega lífi, þ.e. sem nokkurs konar þegnar í stafrænum heimi (e. digital citizen). Ljóst er að með tækniþróun breytast þjónustuparfir notenda. Rétt er að inntak alþjónustu taki að einhverju leyti mið af því.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið gefur ekki tilefni til þess að skoða samræmi við stjórnarskrá en metin voru tengsl breytinga á löggjöf um alþjónustu við evrópskt fjarskiptaregluverk.

#### 4.1 Tengsl breytinga á alþjónustu við evrópskt fjarskiptaregluverk

Íslensk fjarskiptalöggjöf byggir á evrópsku regluverki þar að lútandi sem varðar hinn sameiginlega innri markað EES-svæðisins. Sá evrópski regluramma sem um ræðir eru tilteknar tilskipanir Evrópuþingsins og -ráðsins frá árinu 2002. Hafa þessar tilskipanir verið innleiddar með heildstæðum hætti í lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Ein af þessum tilskipunum er svo kölluð alþjónustutílskipun nr. 2002/22/EB, en efni hennar er aðallega að finna í VI. kafla íslensku fjarskiptalaganna. Fjarskiptaregluverk Evrópusambandsins er endurskoðað með nokkurra ára millibili og átti síðasta endurskoðun sér stað með breytingum á regluramma um fjarskipti frá árinu 2009. Þær breytingar hafa þó ekki verið innleiddar í EES samninginn vegna ágreinings EFTA ríkjanna og Evrópusambandsins um aðild EFTA ríkjanna að fjarskiptaeftirlitstofnun Evrópu (BEREC). Hins vegar fólust ekki grundvallarbreytingar á reglum um alþjónustu í þeim breytingum sem gerðar voru 2009. Nú stendur fyrir dyrum að endurskoða regluverkið að nýju og eru komnar fram tillögur að breytingum sem stefnt er að því að geti tekið gildi á árinu 2018.

Þær breytingar sem er verið að gera á ákvæðum fjarskiptalaga með frumvarpi þessu fela ekki í sér innleiðingu á þeim breytingum sem voru gerðar á reglum á alþjónustu með tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2009/136/EB, enda hefur sú tilskipun ekki verið tekin upp í EES samninginn ennþá af framangreindum ástæðum. Því þarf fyrst og fremst að ganga úr skugga um að þær breytingar sem verið er að gera með frumvarpi þessu gangi ekki í berhögg við gildandi EES rétt hér landi, þ.e. alþjónustutílskipunina nr. 2002/22/EB.

Í 2. mgr. 4. tilskipunarinnar er talað um gagnaflutningsþjónustu með gagnasendingahraða sem er nægilegur til að veita nothæfan aðgang að Netinu. Ekki er gerð krafa um tiltekinn gagnaflutningshraða, heldur einungis gert ráð fyrir því að sérhvert aðildarríki skilgreini lágmarkshraða með tilliti til innanlandsaðstæðna. Því verður að telja að tilskipunin komi ekki í veg fyrir að lágmarkshraði gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu sé ákvarðaður eftir tilteknum tæknilegum eiginleikum og þjónustubáttum sem þjónustan skal búa yfir, enda fellur það að markmiði tilskipunarinnar að um sé að ræða nothæfan aðgang að Netinu.

Hvað varðar annað meginatriði breytinganna, þ.e. að gera alþjónustu tæknilega hlutlausu, að þá verður heldur ekki séð að það fari í bága við tilskipunina. Í tilskipuninni er talsímaþjónusta ekki skilgreind sem símaþjónusta í gegnum fastan nettengipunkt, eins og í íslensku fjarskiptalögunum, þótt vissulega sé fyrst og fremst átt við slíka þjónustu. Enda var farsímaþjónusta almennt ekki mikið útbreidd á þeim tíma sem tilskipunin var gefin út. Þannig er tæknilegt hlutleysi símaþjónustunnar sérstaklega áréttað í formálsorðum tilskipunarinnar, sbr. 8. mgr. þeirra, en þar segir:

„Engar hömlur skulu vera á tæknilegri útfærslu þess með hvaða hætti er séð fyrir tengingu og má beita hvort heldur er tækni með notkun þráðar eða þráðlausri tækni, né heldur skulu vera hömlur á því hvaða rekstraraðilar uppfylla skyldur til að veita alþjónustu að hluta til eða í heild.“

Af þessu má ráða að alþjónustutílskipunin hamli því ekki að aðildarríki EES-svæðisins útfæri alþjónustu með þeim hætti að binda hana ekki við ákveðna tækni.

Varðandi hækkun gjaldhlutfalls jöfnunargjalds, sem er þriðja meginatriði frumvarpsins, að þá er sú breyting í fullu samræmi við alþjónustutílskipunina, enda er beinlínis gert ráð fyrir jöfnunarsjóði alþjónustu í henni sem fjármagnaður er með slíku gjaldi. Sérstaklega er tekið fram að gjaldhlutfallið geti tekið breytingum eftir stöðu og skuldbindingum slíks sjóðs.

#### 5. Samráð.



*Frumvarpið er nú lagt til samráðs á netinu og sent helstu hagsmunaaðilum, þ.e. fjarskiptafyrirtækjum sem greiða jöfnunargjald í jöfnunarsjóð alþjónustu.*

*Samráðsferli er ekki lokið.*

## **6. Mat á áhrifum.**

Alþjónusta felur í sér aðgang að grundvallarþjónustu fyrir almenning og fyrirtæki í landinu og mikilvægt er að standa vörð um aðgengi að alþjónustu. Frumvarpið er til þess fallið að standa vörð um hagsmuni almennings og notenda fjarskiptaþjónustu í landinu.

Verði frumvarp þetta að lögum má ætla að tekjur aukist til samræmis við útgjöld jöfnunarsjóðs alþjónustu en áhrif á ríkissjóð verða því í lágmarki, sjá nánar í kafla 3.4.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Efni þessarar skilgreiningar hefur að geyma markmið um lágmarksgæði gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu. Horfið er frá því að skilgreina tiltekinn lágmarks gagnaflutningshraða út frá tiltekinni mælieiningu, eins og gert er í gildandi lögum (128 Kb/s). Áherslan er frekar lögð á að internetþjónustan sé nothæf, þ.e. gagnist hinum almenna notenda í sínu daglega lífi. Hér er t.d. um að ræða að internetþjónustan sé af þeim hraða og gæðum að notandi geti án vandræða skilað skattframtali, tekið þátt í rafrænum kosningum, notað tölvupóst og vafrað um helstu vefmiðla o.s.frv. Tekið skal fram að eiginleikar internetþjónustunnar taka ekki til þjónustuþátta sem almennt krefjast aukinnar bandbreiddar eða tryggðan forgang í fjarskiptanetum, t.d. sjónvarpsþjónustu yfir internetið. Gert er ráð fyrir að þeir eiginleikar sem internetþjónusta innan alþjónustu skal búa yfir séu skilgreindir í reglugerð ráðherra, sbr. lagastoð í 3. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga, og geti tekið breytingum samhliða tækniþróun og þarfa notenda í tæknivæddu upplýsingasamfélagi.

#### Um 2. gr.

Í þessu ákvæði er verið að endurskoða inntak alþjónustu og færa það til samræmis við þá tækniþróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum. Um er að ræða fjórar breytingar. Í fyrsta lagi er verið að fella brott handvirka þjónustu í fjarskiptum sem þjónustutegund innan alþjónustu. Það sem átt er við með handvirkri þjónustu er aðstoð talsímavardar, eins og t.d. tíðkaðist fyrir allmörgum árum síðan varðandi framkvæmd útlendasímtala. Með þeirri tækniþróun sem orðið hefur og aðgengileika að fjarskiptum er ekki lengur þörf á handvirkri aðstoð talsímavardar. Því er þessi þjónustutegund felld út úr alþjónustu. Tekið skal fram að það er ekki ætlunin með þessari breytingu að fella úr gildi mögulega handvirka þjónustu sem kann að vera í boði fyrir fatlað fólk og getur sem slík fallið undir inntak alþjónustu sem þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir.

Í öðru lagi er verið að færa gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu til nútíma horfs. Sá gagnaflutningshraði sem mælt er fyrir um í gildandi lögum, þ.e. 128 Kb/s, er alltof lítill og er löngu orðinn úreltur. Sá gagnaflutningshraði gagnast ekki við almenna netnotkun eins og hún þekkist í dag, hvort sem það er vegna vinnu, náms eða afþreyingar. Því er lagt til að inntaki alþjónustu verði breytt hvað þetta varðar. Í stað þess að mæla fyrir um tiltekinn lágmarkshraða gagnaflutnings verði fremur horft til þess hvaða eiginleikar internetþjónustu skuli vera til staðar til þess að þjónustan gagnist hinum almenna borgara. Notast er við hugtakið nothæf internetþjónusta sem skilgreint er í 1. gr. frumvarps þessa.

Í þriðja lagi er verið að kveða á um að það sé hægt að veita alþjónustu óháð tækni, þ.e. þjónustan verði ekki bundin við tiltekna tækni. Til þessa hefur talsímaþjónusta (heimasími)

verið hluti alþjónustu, en samkvæmt skilgreiningu þess hugtaks, sbr. 2. tölulið 3. gr. fjarskiptalaga, er um að ræða símtöl um fastan nettengipunkt. Þessi þjónustutegund alþjónustu hefur því óhjákvæmilega kallað á tengingu notanda við grunnnet fjarskipta (fastanetstengingu). Frá því að þjónustutegundir alþjónustu voru upphaflega skilgreindir hefur orðið mikil framþróun í farnetstækni og er sú þjónusta orðin mjög útbreidd, en nánast allir landsmenn hafa aðgang að farnetsþjónustu. Gæði og öryggi farnetsþjónustu hefur líka aukist á undanförunum árum. Því þykir ekki lengur rétt að binda síma- og gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu við fastanetið. Við ákveðnar aðstæður getur verið ódýrara og hagkvæmara að notast við farnetstækni án þess að það rýri gæði þeirrar síma- og gagnaflutningsþjónustu sem alþjónusta gerir kröfu um. Við það að gera alþjónustu tæknilega hlutlausu þykir rétt að fella burt tilvísun ákvæðisins í talsímaþjónustu og tala þess í stað um símaþjónustu. Það hugtak er ekki skilgreint í fjarskiptalögum, en felur einfaldlega í sér munnlegt samtal yfir almennt fjarskiptanet óháð tækni.

Að síðustu er verið að gera breytingu er varðar lágmarkskröfur til gæða alþjónustu. Samkvæmt gildandi lögum er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að ákveða lágmarksgæði alþjónustu. Þetta hefur stofnunin gert með útgáfu viðmiða um lágmarksgæði alþjónustu, t.d. varðandi afgreiðslutíma þjónustupantana, viðbragðstíma vegna bilana o.s.frv. Kröfur til gæða fjarskiptaþjónustu hafa almennt aukist á undanförunum árum í evrópskri fjarskiptalöggjöf, t.d. er gert ráð fyrir því að fjarskiptaeftirlitsstofnanir setji viðmið um lágmarksgæði fjarskiptaþjónustu, ákveði mæliaðferðir og framkvæmi prófanir á grundvelli þeirra. Hér er um að ræða 5. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2015/2120. Með innleiðingu á þeirri tilskipun verður lögfest almennt ákvæði um heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að ákveða lágmarksgæði fjarskiptaþjónustu. Í ljósi þess þykir ekki vera þörf að viðhalda sérstöku ákvæði um lágmarksgæði alþjónustu. Þar að auki er ætlunin að fela ráðherra heimild til að skilgreina tæknilega eiginleika internetþjónustu innan alþjónustu. Gæði fjarskiptaþjónustu tengjast náið þeim tæknilegu eiginleikum sem þjónustan skal búa yfir. Því verður að telja að það fari best á því að ráðherra ákveði jafnframt lágmarksgæði fjarskipta innan alþjónustu, bæði varðandi síma- og gagnaflutningsþjónustu, að því marki sem nauðsynlegt er að setja sérstök gæðaviðmið á sviði alþjónustu.

#### Um 3. gr.

Breytingar á þessu ákvæði varðar gjaldskráreftirlit með alþjónustu. Til þessa hefur Póst- og fjarskiptastofnun með einhverra ára millibili framkvæmt verðsamanburð á alþjónustu á milli landa. Hefur sá samanburður leitt í ljós að smásöluverðlagning á þjónustutegundum innan alþjónustu er almennt lág hér á landi. Því hefur ekki komið til inngripa af hálfu stofnunarinnar varðandi verðlagningu á alþjónustu. Þótt ekki megi ráða það beint af gildandi orðalagi lagaákvæðisins er gjaldskráreftirlitið háð því að tiltekið fjarskipta fyrirtæki, eitt eða fleiri, séu bundin kvöð um að veita alþjónustu. Ef engin kvöð er að veita alþjónustu er ástæðan sú að þjónustan stendur til boða á samkeppnis- og viðskiptalegum forsendum og því engin þörf fyrir gjaldskráreftirlit. Af þessum sökum þykir rétt að gera þá orðalagsbreytingu að gjaldskráreftirlitið beinist að alþjónustuveitanda, þ.e. fjarskipta fyrirtæki sem hefur verið lögð á kvöð um að veita alþjónustu.

Einnig er lagt til að felld verði brott krafa um að sama gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli gilda fyrir landið allt. Þróun síðustu ára hefur verið sú að byggð hafa verið upp staðbundin aðgangsnét (ljósleiðaranet), t.d. innan sveitarfélaga eða á vegum veitufyrirtækja innan þeirra. Þetta hefur gert það að verkum að til skoðunar er að létta af Mílu ehf., núverandi

alþjónustuveitanda, alþjónustukvöðum í tilteknum sveitarfélögum. Við því er að búast að til þess geti komið í fleiri sveitarfélögum á komandi árum.

Þá er með frumvarpi þessu verið að gera alþjónustu tæknilega hlutlausa. Þannig eru fleiri fjarskiptafyrirtæki sem munu vera í þeirri stöðu að geta veitt alþjónustu um allt land, án þess að hafa verið útnefnd með sérstakar kvaðir um að gera það. Við þær aðstæður að framboð á þjónustu sem uppfyllir lágmarkskröfur til alþjónustu er á vegum margra aðila víðsvegar um landið og þjónustan veitt með mismunandi tækni, eru brostnar forsendur fyrir því að ein gjaldskrá fyrir alþjónustu gildi fyrir landið allt. Í ljósi þess að alþjónusta skal standa notendum til boða á viðráðanlegu verði, er sá varnagli ávallt til staðar, ef verðlag á alþjónustu á tilteknu svæði þróast á afbrigðilegan hátt, verður t.d. verulega hærra en landsmeðaltal, að lögð verði alþjónustukvöð á fjarskiptafyrirtæki á umræddu svæði. Því gæti fylgt inngríp varðandi gjaldskrárefirlit af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar ef svo ber undir.

#### Um 4. gr.

Samkvæmt alþjónustutillskipun Evrópuþingsins og -ráðsins eru forsendur fyrir því að útnefndur alþjónustuveitandi geti fengið úthlutað framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu tvíþættar. Annars vegar að útreikningur á grundvelli rekstrar- og bókhaldsgagna sýni fram á að það sé tap á þeirri fjarskiptaþjónustu sem alþjónustuveitanda er skylt að veita og hins vegar mat fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldsins á því að umrætt tap feli í sér ósanngjarna byrði fyrir viðkomandi aðila. Mat á ósanngjarnri byrði er því sjálfstætt og byggir á tilteknum viðmiðum sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldinu ber að horfa til. Í framkvæmd hefur Póst- og fjarskiptastofnun beitt þessari aðferðarfræði við úthlutun á alþjónustuframlögum. Hins vegar hefur komið í ljós að orðalag gildandi lagaákvæðis um úthlutanir á alþjónustuframlögum er ekki allskostar nákvæmt, þ.e. orðalagið að „þjónustan sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði...“. Af þessu orðalagi mætti draga þá ályktun að tap á þjónustu, eitt og sér, feli í sér ósanngjarna byrði. Það var þó ekki ætlun löggjafans að taka úr sambandi þetta tvíþætta mat sem alþjónustutillskipunin gerir ráð fyrir, með þeim hætti að allt tap teljist vera ósanngjörn byrði. Því er lagt til að skýra orðalag þessa ákvæðis betur og taka af allan vafa um það að um sé að ræða tvíþætt og aðgreint mat á forsendum fyrir alþjónustuframlagi sem sé í höndum Póst- og fjarskiptastofnunar að framkvæma.

#### Um 5. gr.

Með þessari breytingu er verið að hækka gjaldhlutfall jöfnunargjalds. Um er að ræða gjald sem lagt er á starfandi fjarskiptafyrirtæki til að fjármagna jöfnunarsjóð alþjónustu. Hlutverk sjóðsins er að bæta alþjónustuveitanda með fjárframlögum þá alþjónustu sem honum er gert skylt að veita, ef sú þjónusta er rekin með tapi og felur í sér ósanngjarna byrði fyrir hann. Í dag er Neyðarlínan eini alþjónustuveitandinn sem fær árleg framlög úr sjóðinum fyrir að sinna neyðarsímsvörum. Undanfarin ár hafa framlög til Neyðarlínunnar verið nokkuð hærri en sem nemur þeim tekjum sem renna í sjóðinn. Til að rétta við halla sjóðsins er því nauðsynlegt að hækka jöfnunargjaldið. Miðað við bókfærða veltu af fjarskiptastarfsemi, eins og hún er metin í dag, er fyrir séð að tekjur jöfnunarsjóðs muni hækka um u.þ.b. 25 milljónir kr. á ári

Þá er mælt fyrir um tiltekna reglu varðandi endurgreiðslu á ofteknum jöfnunargjöldum. Hlutverk jöfnunarsjóðs er ekki að safna tekjum, heldur að standa straum af útgjöldum vegna tiltekinnar þjónustu. Þannig er gert ráð fyrir því að tekjur og útgjöld skuli nokkurn veginn haldast í hendur. Því þykir eðlilegt að til endurgreiðslu gjalda komi ef afgangur innan árs

verður meiri en ástæða er til. Er þá endurgreiðslunni (afganginum) jafnað niður á gjaldendur í réttu hlutfalli við þau gjöld sem á þá voru lögð á umræddu rekstrarári.

Um 6. gr.

Af gildandi lögum má leiða að það sé ófrávíkjanleg krafa að þær framkvæmdir sem fjarskiptasjóður ákveður að ráðast í á grundvelli 1. mgr. 23. gr. fjarskiptalaga skuli fara í útboð. Reynslan hefur sýnt að sum verkefni sjóðsins eru þess eðlis að almennu útboði verður ekki við komið á hagkvæman og skynsamlegan hátt. Nefna má dæmi um verkefni sem tengjast öryggismálum og er þá í sumum tilfellum verið að stækka eða uppfæra net Neyðarlínunnar. Þetta eru þá kerfishlutar sem geta ekki verið í eigu og rekstri annars fjarskiptafyrirtækis. Þá eru sum staðbundin verkefni sjóðsins með þeim hætti að það er takmarkað hvaða aðilar geta haft aðkomu að þeim. Því er lagt til að sjóðinum verði eftirlátið nokkurt svigrúm til að meta það hvenær skuli halda útboð vegna framkvæmda hans. Rétt er að almenna reglan verði sú að framkvæmdir fari í útboð eftir sem áður, en að sjóðurinn megi víkja frá því þegar málefnalegar ástæður standa til þess.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.