

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum um fjarskipti (gjaldtaka fyrir tíðnir og alþjónusta).

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. a laganna:

- a. Við 4. tölul. 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi:
 - c. Fyrir hvert MHz við afnot af 64–66, 71–76 og 81–86 GHz 83 kr.
- b. Við 4. tölul. 1. mgr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ekki skal taka gjald skv. a- og b-lið þessa töluliðar þegar fastasamband er notað sem heimtaug fyrir heimili og fyrirtæki.
- c. 5. tölul. 1. mgr. orðast svo: *Almenn farnet (t.d. GSM, 3G, 4G og 5G)*.
 - a. Fyrir hvert MHz undir 2300 MHz 256.500 kr.
 - b. Fyrir hvert MHz milli 2300 MHz og 10 GHz 128.250 kr.
 - c. Fyrir hvert MHz yfir 10 GHz 25.650 kr.
- d. B-liður 2. mgr. orðast svo: Gjaldsvæði 2: Höfuðborgarsvæðið (Hafnarfjörður, Kópavogur, Garðabær, Reykjavík, Seltjarnarnes og Mosfellsbær).

II. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskipti, 81/2003, með síðari breytingum.

2. 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. Lágmarksvirkni, gæði og tæknilegir eiginleikar internetþjónustu eru nánar tilgreindir í reglugerð ráðherra.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 3. mgr. koma tveir nýir máslíðir, svohljóðandi: 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.
- b. 5. mgr. fellur brott.

4. gr.

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

- a. Í stað orðanna „fyrir alþjónustu“ í 1. másl. kemur: alþjónustuveitanda.
- b. 2. másl. fellur brott.

5. gr.

2. másl. 1. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Stofnunin metur umsókn alþjónustuveitanda og skal við útreikninga á kostnaði við alþjónustu m.a. taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna.

6. gr.

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

7. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Við endurúthlutun tveggja tíðniréttinda á 900 MHz tíðnisviðinu (885–890/930–935 MHz og 900,1–904,9/945,1–949,9 MHz) sem skulu gilda til 13. febrúar 2022 skal taka gjald að upphæð 10.000.000 kr. fyrir hvora heimild.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í samráði við fjarskiptasjóð og Póst- og fjarskiptastofnun. Lagt er til að gerðar verði breytingar er varða gjaldtöku fyrir tíðnir, annars vegar um að lækka tiltekin tíðnigjöld og breyta skilgreiningu á gjaldsvæðum og hins vegar um gjaldtöku vegna framlengingar tíðniheimilda. Þá eru lagðar til breytingar á VI. kafla laga um fjarskipti, nr. 81/2003, um alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til eiga það sammerkt að þeim er m.a. ætlað að stuðla að markmiðum fjarskiptaáætlunar og landsátaks um ljósleiðarauppbyggingu í dreifbýli, Ísland ljóstengt. Breytingarnar eiga að stuðla að sanngjarnari gjaldtöku og hvetja til uppbyggingar fjarskipta.

Aðdraganda breytinga á VI. kafla fjarskiptalaga um alþjónustu 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 um útbreiðslu á breiðbandi svo næðust sem best sett markmið fjarskiptaáætlunar og ríkisstjórnarinnar. Vinnuhópurinn skilaði skýrslu í mars 2015, „Ísland ljóstengt – Landsátak í uppbyggingu fjarskiptainnviða“. Í skýrslunni eru lagðar til breytingar á lagaumhverfi alþjónustu sem óhjákvæmilega þarf að ráðast í með tilliti 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 tilteknum tillögum vinnuhópsins í framkvæmd, auk þess sem lagðar eru til minni háttar 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

fjarskiptabjónusta fyrir notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir, auk neyðarsímsvörunar í númerið 112. Samkvæmt lögnum er það hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að tryggja að þessir þjónustubættir séu til staðar og hefur stofnunin heimild til að leggja kvöð á fjarskipta-fyrirtæki, eitt eða fleiri, um að veita umrædda þjónustu, ef hún er ekki í boði á markaðsforsendum á viðráðanlegum kjörum fyrir almenning. Teljist slík kvöð aftur á móti fela í sér hreinan kostnað og vera ósanngjörn byrði á viðkomandi alþjónustuveitanda getur alþjónustuveitandi sótt um fjárframlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

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 evrópskrar reglusetningar frá árinu 2002. Þá liggur fyrir að miklar tækni-framfarir 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.

Breytingar á gjaldtöku vegna tíðna eru einnig mikilvægar, en þær breytingar eru þríþættar. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingu á árgjöldum fyrir tíðniafnot sem greiðast til Póst- og fjarskiptastofnunar. Í öðru lagi er ætlunin að gera breytingu á skiptingu gjaldsvæða fyrir tíðniafnot. Í þriðja lagi varðar frumvarpið gjaldtöku í formi auðlindagjalda vegna endurúthlutunar tiltekinna tíðna. Þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, um árleg gjöld fyrir tíðnir, snúa annars vegar að fastasamböndum og hins vegar að almennum farsímanetum. Gjöldum sem þessum er ætlað að renna til stofnunarinnar til þess að standa undir hluta af kostnaði við eftirlit á fjarskiptamarkaði. Er nú talin ástæða til þess að gera breytingar á ákvæðinu til lækkunar á árgjöldum tiltekinna tíðna með það að meginmarkmiði að bæta fjarskipti og auðvelda útbreiðslu fjarskipta. Í fyrsta lagi er lagt til að felld verði niður gjaldtaka á fastasamböndum um örbylgju þegar þau eru nýtt til tengingar stakra bygginga í dreifbýli þar sem ekki er ákjósanlegt sökum kostnaðar að tengja staði með ljósleiðara eða fyrir liggur að lagning ljósleiðara muni dragast. Verður þannig hægt að auðvelda ábúendum að tengjast með öðrum hætti. Einstakir staðir þurfa því ekki að verða sjálfkrafa út undan í skipulagðri uppfærslu fjarskipta á heilum landsvæðum.

Þá er lagt til að ákvæði um gjaldtöku vegna tíðna fyrir almenn farsímanet verði skipt upp á þá leið að ákvæðið endurspegli verðmæti tíðnanna með nákvæmari hætti en samkvæmt gildandi lögum. Ýmsir þættir geta haft áhrif á verðmæti mismunandi tíðnisviða. Sem dæmi má nefna að hærri og skammdrægari tíðnisvið fela að jafnaði í sér meiri uppbyggingarkostnað. Þá þarf mun stærri hluta tíðnisviðsins vegna hverrar tíðniheimildar á hærri tíðnisviðum og þar sem árgjald grundvallast á því hversu mörgum MHz er úthlutað vegna tiltekinnar tíðniheimildar liggur fyrir að tíðnigjöldin á hærri tíðnisviðum yrðu íþyngjandi og jafnvel til þess fallin að draga úr uppbyggingu fjarskipta. Með því að sundurliða með nákvæmari hætti tíðnir fyrir almenn fjarskiptanet með hliðsjón af slíkum sjónarmiðum má búa til nauðsynlegan hvata fyrir markaðsaðila til uppbyggingar.

Reynslan af úthlutun tíðna fyrir almenn fjarskiptanet, einkum þráðlaus aðgangsnét um fastan tengipunkt, hefur leitt í ljós að afmörkun gjaldsvæða í gildandi lögum er ekki að öllu leyti heppileg. Hugsunin er sú að gjöld fyrir tíðniafnot séu hærri á þéttbýlasta svæði landsins, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar er það svæði afmarkað sem Suðvesturland frá Suðurnesjum til Akraness. Þetta gerir það að verkum að minni þéttbýliskjarnar á þessu svæði lenda í hærri gjaldflokki en efni standa til. Af þessum sökum þykir vera rétt að afmarka höfuðborgarsvæðið

með nákvæmari hætti í lögum og tilgreina þau sveitarfélög sérstaklega sem falla eiga í umræddan hærri gjaldflokk.

Loks er lagt til nýtt bráðabirgðaákvæði í lög um fjarskipti, nr. 81/2003, í tengslum við endurúthlutun tiltekinna tíðna en nauðsynlegt þykir að kveða á um gjaldtöku fyrir þær í lögum. Eðlilegt er að endurgjald komi fyrir afnot af þessum hlutum tíðnirófsins. Við gjaldtöku fyrir tíðniréttindi hefur fram að þessu að jafnaði verið kveðið á um gjaldtöku í bráðabirgðaákvæði enda geta forsendur úthlutunar mismunandi tíðnisviða verið ólíkar. Fjarskiptatíðnir eru takmörkuð auðlind og geta töluverð fjárhagsleg verðmæti verið fölgin í notkun slíkra tíðna. Víða erlendis er um gífurlegar fjárhæðir að ræða, sem ráðast m.a. af stærð markaða, en einnig þurfa ríki víða að samnýta tíðnir með öðrum ríkjum sem deila með þeim landamærum. Mismunandi hlutar tíðnirófsins hafa mismunandi eiginleika og eru því misverðmætir. Er ítarlega fjallað um forsendur verðlagningar á því tíðnisviði sem hér um ræðir í 3. kafla greinargerðarinnar. Er ljóst út frá fyrri framkvæmd og erlendum samanburði að verðlagning á tíðnisviðinu sem lögð er til í frumvarpinu er hófleg, jafnvel þótt tekið sé mið af veltu fjarskiptafyrirtækja út frá höfðatölu. Gjaldtaka sem lögð er til í frumvarpinu er sambærileg við það sem áður hefur tíðkast. Ekki verður séð að gjöldin hafi verið íþyngjandi fyrir markaðsaðila enda er verð fyrir farsímabjónustu á Íslandi með því hagkvæmasta í Evrópu.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Gjaldtaka af tíðnum.

3.1.1. Almenn um gjöld fyrir afnot af tíðnum.

Tíðnirófið innan lögsögu Íslands er eftirsótt og takmörkuð auðlind. Fjarskiptatíðnir eru undir stjórn íslenska ríkisins og tímabundin heimild til afnota af þeim leiðir hvorki til eignarréttar né varanlegs nýtingar- eða ráðstöfunarréttar, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003.

Notkun tíðna er undirstaðan í þráðlausum fjarskiptum af öllum toga, hvort sem um er að ræða sjónvarps- og útvarpsendingar eða farnetsþjónustu. Í ljósi þess hversu fjarskiptabjónusta er mikilvæg og almennt útbreidd hefur skapast um hana mikilvæg og ört vaxandi atvinnugrein, en farsímamarkaðurinn hérlendis veltir um 16 milljörðum kr. á ári. Hinn 1. janúar 1998 var fjarskiptastarfsemi gefin frjáls hér á landi og frá sölunni á Símanum hf. í ágúst 2005 hefur almenn farsímabjónusta eingöngu verið á hendi einkaaðila og að jafnaði skilað hagnaði, a.m.k. þegar til lengri tíma er litið.

Þegar fjarskiptastarfsemi var á hendi ríkisins hér á landi, eins og í flestum ríkjum Evrópu, tíðkaðist ekki að innheimta sérstök gjöld fyrir afnot af tíðnirófinu enda skiluðu tekjur af fjarskiptastarfsemi sér annaðhvort beint í ríkissjóð eða óbeint með vaxandi verðmæti hins ríkisrekna fjarskiptafyrirtækis. Þegar ríkiseinokun var aflétt var talið rétt og sanngjarnt að skattleggja afnot af auðlindinni, þ.e. að ríkissjóður, fyrir hönd þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar, fengi sanngjarnt endurgjald fyrir afnotin sem eru grundvöllurinn að verðmætasköpuninni. Því hefur verið farin sú leið víðast hvar í Evrópu að innheimta gjöld fyrir afnot af verðmætum tíðnum og hafa ýmsar leiðir verið farnar í því sambandi. Í flestum tilvikum eru tíðniheimildir boðnar upp og seldar hæstbjóðanda og hafa umtalsverðar tekjur skilað sér í ríkissjóð viðkomandi landa með þeim hætti. Undanfárin ár hafa tekjur vegna tíðniúthlutana runnið beint í fjarskiptasjóð í samræmi við 2. mgr. 6. gr. laga um fjarskiptasjóð, nr. 132/2005.

Hér á landi greiða notendur tíðna jafnframt árlegt gjald fyrir notkun þeirra en það grundvallast á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Tekjur af gjaldinu renna til Póst- og fjarskiptastofnunar og er því ætlað að standa undir kostnaði við stjórnslu og eftirlit, svo sem vegna truflana en þær aukast í hlutfalli við úthlutun og notkun fjarskiptatíðna.

3.1.2. Gjaldtökuheimildir.

Á grundvelli 7. mgr. 11. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, hefur Póst- og fjarskiptastofnun heimild til að viðhafa uppboð við úthlutun réttinda til notkunar á tíðnum, að fengnu samþykki frá ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið tiltekið lágmarksboð í tíðnirnar. Lágmarksboð samkvæmt ákvörðun stofnunarinnar getur þó aldrei numið hærri fjárhæð en fimmtánföldu árgjaldi fyrir nýtingu á viðkomandi tíðnum. Árgjöld fyrir nýtingu tíðna eru skilgreind í 14. gr. a í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Með öðrum orðum hefur Póst- og fjarskiptastofnun heimild til að innheimta árgjald og jafnframt gjöld við úthlutun tíðna í upphafi, ef efnt er til uppboðs. Taki stofnunin ákvörðun um að endurnýja tíðniheimildir, samkvæmt annarri aðferð, er heimild til gjaldtöku ekki til staðar. Aðstæður eru ekki alltaf með þeim hætti að rétt þyki að viðhafa uppboð við úthlutun tíðna. Í þeim tilvikum að gildistími tíðna er að renna út en þær eru enn í fullri notkun fjarskiptafyrirtækja, sem hafa jafnvel byggt upp fjarskiptanet á viðkomandi tíðnisviði, getur verið réttlætanlegt og sanngjarnt að endurnýja tíðniheimildir án undangengins uppboðs. Í slíkum tilvikum skortir hins vegar heimild til að innheimta gjöld við endurnýjun heimildarinnar líkt og eðlilegt væri ef um almenna úthlutun væri að ræða. Skv. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna er meginreglan sú að endurnýja skuli tíðniheimildir við lok gildistíma enda hafi það ekki skaðleg áhrif á samkeppni eða skipulag tíðnirófsins. Það var niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar í ákvörðun nr. 7/2016 að endurnýja tvær tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu sem runnu út 13. febrúar 2017. Var ákvörðunin tekin með vísan til 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011. Er reglugerðin sett á grundvelli heimildar í 10. mgr. 11. gr. laga um fjarskipti sem kveður á um málsmeðferð við veitingu réttinda til að nota tíðnir og númer. Um er að ræða tíðniheimildir Símans hf. og Fjarskipta hf. (Vodafone), hvor um sig er 2x5 MHz að stærð. Við veitingu réttindanna var gerður fyrirvari við að tekið yrði gjald fyrir endurnýjunina þegar lagaheimild þess efnis lægi fyrir.

Í ljósi þess að umræddar tíðniheimildir verða ekki boðnar upp er ekki fyrir hendi almenn og gild gjaldtökuheimild. Þegar þessi staða hefur komið upp hefur löggjafinn sett sérstaka gjaldtökuheimild sem gildir fyrir tiltekna tíðniúthlutunir. Þetta var t.d. gert við úthlutun á 2100 MHz tíðnisviðinu samkvæmt lögum nr. 8/2005, um þriðju kynslóð farsíma, og með sérstökum gjaldtökuákvæðum í formi bráðabirgðaákvæða við endurnýjun tíðniheimilda á 900 og 1800 MHz tíðnisviðunum árið 2012, sbr. lög nr. 146/2010, um breytingu á lögum um fjarskipti, og við úthlutun á 800 MHz tíðnisviðinu árið 2013, sbr. lög nr. 163/2011, um breytingu á lögum um fjarskipti.

3.1.3. Gjaldtökusvæði.

Í gildandi lögum eru þjónustusvæði vegna tíðniafnota flokkuð í þrjú svæði, þ.e. landið allt, Suðvesturland, sem er afmarkað frá Suðurnesjum til Akraness, og loks önnur svæði sem liggja utan Suðvesturlands. Hugsunin að baki þessari skiptingu var sú að greiða skyldi hærri árgjöld fyrir tíðniréttindi sem ná til landsins alls eða taka til þéttbýlissvæða á Suðvesturlandi. Reynslan af þessari svæðaskiptingu hefur á hinn bóginn leitt í ljós að ekki er tilefni til að gera allt Suðvesturland að skilgreindu gjaldsvæði. Með því falla tilteknir þéttbýliskjarnar á Suðurnesjum í dýrari gjaldflokk, t.d. Vogar, Grindavík og Sandgerði, en sambærilegir byggðarkjarnar á Suðurlandi, t.d. Þorlákshöfn, Hveragerði og Flúðir. Engin efnisleg rök standa til þess að byggðarkjarnar á Suðurnesjum séu í dýrari gjaldflokki en sambærilegir byggðarkjarnar á Suðurlandi. Ekki verður talið að umræddir byggðarkjarnar á Suðurnesjum njóti góðs af meiri nálægð við höfuðborgarsvæðið en aðrir byggðarkjarnar í svipaðri fjarlægð frá því. Þá standa engin landfræðileg rök fyrir því að skilgreina Suðvesturland sem sérstakt gjaldtökusvæði. Hugsunin var

fyrst og fremst sú að ná til þéttbýlisins á höfuðborgarsvæðinu. Því þykir vera rétt að þrengja landfræðilega skilgreiningu á gjaldsvæði 2 með því að láta það einungis ná til höfuðborgarsvæðisins, þ.e. Hafnarfjarðar, Kópavogs, Garðabæjar, Reykjavíkur, Seltjarnarness og Mosfellsbæjar. Með þessari breytingu mætti hugsanlega skapa viðskiptalegar forsendur fyrir fjarskipta-fyrirtæki til að bjóða upp á gagnaflutningsþjónustu um þráðlaus aðgangsnét í smærri byggðarkjörnum á Suðvesturlandi sem liggja fyrir utan höfuðborgarsvæðið.

3.1.4. Ákvörðun upphæðar gjalds vegna úthlutunar og endurúthlutunar.

Sanngjörn og hæfileg gjöld fyrir tíðniafnot ráðast af ýmsum þáttum, t.d. stærð þess tíðnisviðs sem um ræðir og til hversu langs tíma tíðninni er úthlutað. Til viðbótar þessu eru ýmsar breytur sem hafa áhrif á verðlagninguna, t.d. hvort tíðnin sé til fjálsra afnota (tæknilega hlutlaust) eða hvort afnot hennar eru bundin íþyngjandi kvöðum, t.d. um útbreiðslu og gæði þjónustu.

Almennt má segja að fjárhagslegt verðgildi tíðniheimildar minnki eftir því sem fleiri kvaðir hvíla á henni. Verðgildið felst þá í þeim skuldbindingum sem lagðar eru á tíðniréttthafann, oftast um að byggja upp fjarskiptanet innan tilskilins tíma og ná tilteknum útbreiðslumarkmiðum sem hafa ákveðið samfélagslegt gildi. Ef lagðar eru slíkar íþyngjandi kvaðir á tíðniréttthafann minnkar svigrúm til þess að afla fjárhagslegs endurgjalds fyrir afnotin. Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 7/2016 eru ekki lagðar viðbótarkvaðir á þær tíðniheimildir sem verða endurnýjaðar á 900 MHz tíðnisviðinu sem 7. gr. þessa frumvarps fjallar um. Á hinn bóginn eru í ákvörðuninni felldar niður tæknilegar takmarkanir á nýtingu tíðnanna með því að gera þær tæknilega hlutlausar. Sú ráðstöfun er til þess fallin að auka nýtingarmöguleika tíðnanna og um leið gera þær verðmætari. Eðlilegt er að endurgjald fyrir tíðniafnotin taki mið af þessu.

Hvað varðar verðlagsgrundvöll fyrir tíðnir á 900 MHz tíðnisviðinu er eðlilegt að horfa til þess að umrætt tíðnisvið hefur áður verið verðmetið, sbr. lög nr. 146/2010, um breytingu á lögum um fjarskipti. Í ljósi þess að ekki eru gerðar efnislegar breytingar á tíðniréttindunum, fyrir utan það að gera tíðnisviðið tæknilega hlutlaust, þykir rétt að miða við sama grundvöll og þá var ákveðinn, sbr. eftirfarandi töflu:

Tíðni / Ár	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
2x1	4.500	4.200	3.900	3.600	3.300	3.000	2.700	2.400	2.100	1.800	1.500	1.200	900	600	300
2x2	9.000	8.400	7.800	7.200	6.600	6.000	5.400	4.800	4.200	3.600	3.000	2.400	1.800	1.200	600
2x3	13.500	12.600	11.700	10.800	9.900	9.000	8.100	7.200	6.300	5.400	4.500	3.600	2.700	1.800	900
2x4	18.000	16.800	15.600	14.400	13.200	12.000	10.800	9.600	8.400	7.200	6.000	4.800	3.600	2.400	1.200
2x5	22.500	21.000	19.500	18.000	16.500	15.000	13.500	12.000	10.500	9.000	7.500	6.000	4.500	3.000	1.500
2x6	27.000	25.200	23.400	21.600	19.800	18.000	16.200	14.400	12.600	10.800	9.000	7.200	5.400	3.600	1.800
2x7	31.500	29.400	27.300	25.200	23.100	21.000	18.900	16.800	14.700	12.600	10.500	8.400	6.300	4.200	2.100
2x8	36.000	33.600	31.200	28.800	26.400	24.000	21.600	19.200	16.800	14.400	12.000	9.600	7.200	4.800	2.400
2x9	40.500	37.800	35.100	32.400	29.700	27.000	24.300	21.600	18.900	16.200	13.500	10.800	8.100	5.400	2.700
2x10	45.000	42.000	39.000	36.000	33.000	30.000	27.000	24.000	21.000	18.000	15.000	12.000	9.000	6.000	3.000
2x11	49.500	46.200	42.900	39.600	36.300	33.000	29.700	26.400	23.100	19.800	16.500	13.200	9.900	6.600	3.300
2x12	54.000	50.400	46.800	43.200	39.600	36.000	32.400	28.800	25.200	21.600	18.000	14.400	10.800	7.200	3.600
2x13	58.500	54.600	50.700	46.800	42.900	39.000	35.100	31.200	27.300	23.400	19.500	15.600	11.700	7.800	3.900
2x14	63.000	58.800	54.600	50.400	46.200	42.000	37.800	33.600	29.400	25.200	21.000	16.800	12.600	8.400	4.200
2x15	67.500	63.000	58.500	54.000	49.500	45.000	40.500	36.000	31.500	27.000	22.500	18.000	13.500	9.000	4.500

Fjárhæðir eru í þús. kr.

Miðað við stærð tíðnisviðsins og gildistíma heimildanna, þ.e. 2x5 MHz til fimm ára, var verðið 7,5 millj. kr. á verðlagi ársins 2010. Uppreiknað og núvirt er þessi upphæð um 9 millj. kr.

þegar frumvarp þetta er samið. Með tilliti til þess að nýtingarmöguleikar tíðnisviðsins hafa verið rýmkaðir með tæknilegu hlutleysi þess þykir hæfilegt verð vera 10 millj. kr. fyrir hvora tíðniheimild, sem þykir hóflegt ef tekið er mið af veltu fyrirtækjanna. Væri ekki gripið til þessara ráðstafana væri verið að ívilna umræddum fjarskiptafyrirtækjum umfram önnur fjarskiptafyrirtæki með því að heimila endurnýjun tíðniheimilda án gjaldtöku.

3.1.5. Ákvörðun upphæðar árlegs gjalds fyrir notkun tíðna.

Farnetskerfi taka nú stórstígu breytingum. Þau hafa á skömmum tíma þróast úr því að vera ætluð nær eingöngu fyrir talumferð yfir í háhraðagagnaflutningsnet. Til þess að geta annað sívaxandi flutningsþörf á gögnum þurfa nútímafarnet mun stærri og fjölbreyttari hluta tíðni-rófsins. Uppbygging þessara nýju gagnaflutningsneta er kostnaðarsöm. Fjarskiptafélögin þurfa að uppfæra og setja upp nýjan sendabúnað fyrir þessi nýju net og jafnframt þurfa þau margfalt bandbreiðari tengingar fyrir sendastaðina. Enn þarf að þetta net sendastaða til að ná sem bestri dreifingu farneta um allt land og út á miðin.

Gróflega má skipta tíðniböndum fyrir farnetskerfi í þrjá meginflokka eftir því hvar þau liggja: lágtíðnibönd undir 2,3 GHz, millitíðnibönd á milli 2,3 og 10 GHz og hátíðnibönd fyrir ofan 10 GHz (fram tíðarnet; 5. kynslóð farneta). Hver þessara flokka hefur sín einkenni og meginnotkunarsvið. Ákjósanlegt er að farnetsfélögin hafi tíðnibönd úr öllum flokkum til að bjóða sem besta og hagkvæmasta þjónustu.

Lægri tíðniböndin henta betur fyrir lengri vegalengdir og innanhúsdreifingu. Uppbygging farneta á þessum tíðniböndum er því almennt talin hagkvæmasti kostur um uppbyggingu farneta. Flest þessara tíðnibanda eru þegar í notkun í farnetum landsins og eru af skornum skammti og því mjög takmörkuð auðlind. Hátíðnibönd henta betur fyrir styttri vegalengdir. Hins vegar er ósennilegt að þau séu eða verði af skornum skammti hérlendis. Hér er um bandbreið tíðnisvið að ræða og því hægt að nota þau til að búa til mjög bandbreið og því hraðvirk net. Engin farnet hafa enn verið byggð á þessum tíðniböndum hérlendis. Millitíðniböndin eru með eiginleika sem fela í sér þokkalega dreifingu, bæði landfræðilega og inn í hús, og er talsvert magn af þeim til ráðstöfunar. Engin farnet eru enn á þessum millitíðniböndum en nær öruggt er að það muni breytast á næstu misserum.

Fram til þessa hafa fjarskiptafélögin fyrst og fremst notað lágtíðnibönd til uppbyggingar farneta hér á landi en með þróun farnetskerfa er þetta að breytast. Sennilegt er að með tilkomu milli- og hátíðnibanda muni úthlutuð bandbreidd verða miklu meiri. Að óbreyttu mun þessi þróun valda því að kostnaður fjarskiptafélaganna af árgjöldum stóreykst. Þessum gjöldum er ætlað að fjármagna eftirlit, truflanavakt og stjórnsýslu Póst- og fjarskiptastofnunar. Árgjaldið er nú 256.500 kr. á ári fyrir hvert MHz fyrir farnet. Þessi verðlagning hefur verið óbreytt í 15 ár og hefur staðið undir stjórnsýslu stofnunarinnar frá upphafi enda hefur síaukinn hluti lága tíðnisviðsins smám saman verið tekinn í notkun með tilsvarendi auknum tekjum af árgjöldum.

Vissulega munu stjórnsýsluverkefni stofnunarinnar vegna farnetstíðna aukast með meiri notkun bandbreiðari farneta og auknum truflunum en kostnaðarauki fjarskiptafélaganna mun, að óbreyttu, verða hlutfallslega mun meiri vegna árgjalda af nýjum tíðniböndum.

Til að tryggja eðlilegt jafnvægi og sanngjarnt gjald þarf að bregðast við þessari stöðu með lækkun árgjalda af nýjum tíðnum á hærri tíðnisviðum. Ráðgert er að úthlutanir á nýjum tíðniheimildum á hærri tíðnisviðum fyrir farnet komi til framkvæmda á næstu misserum.

Lagt er til að árgjöldum vegna farnetstíðna verði breytt svo að gjaldtakan endurspegli betur raunvirði tíðnanna. Þessar breytingar byggjast á tveimur stöðum. Annars vegar feli þær í sér hvata til að byggja upp ný bandbreið háhraðafarnet á landsvísu á nýjum tíðniböndum og hins vegar taki þær mið af stærð aðgengilegs tíðnisviðs í hverjum flokki. Þannig verði árgjöld fyrir

háttíðnibönd mun lægri fyrir hvert MHz en fyrir lágtíðnibönd enda innifelur hver tíðniheimild á háu tíðnisviði mun fleiri MHz. Lagt er til að verð á lágtíðniböndum verði óbreytt, sem jafngildir í raun lækkingu í ljósi þess að verðið hefur ekki breyst í 15 ár. Þá er lagt til að verðlagning á milli-tíðniböndum verði 50% af lágum og verðlagning á háum tíðniböndum verði 10% af lágum til að hvetja til uppbyggingar og til að koma til móts við eðli notkunar þessara tíðnibanda, þ.e. mikil afköst en á tiltölulega afmörkuðu landsvæði.

Bandbreidd lágtíðnibanda sem hafa verið samræmd (700, 800, 900, 1400, 1800, 2100 MHz) er samtals um 500 MHz. Flestum þessara tíðnibanda hefur þegar verið úthlutað og fjarskiptafélögin hafa byggt upp sendakerfi á þessum tíðnum. Bandbreidd millitíðnibanda sem hafa verið samræmd (2300 og 2600, 3400–3800 MHz) er samtals um 690 MHz. Öll þessi tíðnibönd eru ný fyrir farnet hérlendis og fjarskiptafélögin þurfa að byggja upp ný sendakerfi á þessum tíðnum. Bandbreidd háttíðnibanda (fyrir ofan 10.000 MHz eða 10 GHz) er enn nokkuð óljós en sýnt þykir að hún verði mæld í þúsundum MHz. Ekki hefur enn verið tekin alþjóðleg samræmingarákvörðun vegna þessara tíðnibanda en þó er ljóst hverjar meginlínurnar verða, þ.e. háttíðnibönd og mjög mikil bandbreidd. Sennilegt er að samræmingin, sem stefnt er að árið 2019, muni einnig tilgreina tíðnibönd fyrir ofan 25 GHz. Einnig er óljóst hversu hratt þessar háu tíðnir verða teknar í notkun hérlendis og á heimsvísu.

Varðandi kostnað Póst- og fjarskiptastofnunar af eftirliti, truflanavakt og stjórnsýslu er gengið út frá því að auka þurfi afkastagetu stofnunarinnar á þessum sviðum í samræmi við meiri notkun tíðna. Kemur þetta aðallega til af auknum mannafla og tækjabúnaði vegna radiótruflana.

3.2. Alþjónusta í fjarskiptum.

3.2.1. Alþjónusta í fjarskiptum.

Tækni fleygir fram og erfitt er fyrir löggjafann að halda í við hraðar tækni framfarir. Því er mikilvægt að uppfæra ákvæði laga um fjarskipti, nr. 81/2003, um alþjónustu.

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 að 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 og í fyrirsjáanlegri framtíð. Því er þörf á að uppfæra þjónustustig gagnaflutnings innan alþjónustu og gera þá meginbreytingu að horft sé til einstakra þjónustuþátta sem internetþjónustu skal vera tæknilega kleift að sinna, fremur en að skilgreina tiltekinn lágmarksgagnaflutningshraða sem reynslan sýnir að getur úrelst hratt.

Í öðru lagi verður að horfa til þess að með tækni framförum síðustu ára í fjarskiptum hafa opnast möguleikar á því að veita alþjónustu eftir fleiri tæknilegum leiðum en með tengingu við grunnnet 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 nokkuð fjarri símsstöð eða götuskáp. Því þykir rétt, með tilliti til 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 hvernig hagkvæmast er að veita alþjónustu. Slík breyting er auk þess til þess fallin að draga úr þeim kvöðum sem í dag hvíla á útnefndum alþjónustuveitanda, þ.e. Mílu ehf., um að þurfa ávallt að útvega lögheimilum og vinnustöðum fastanetstengingu, þrátt fyrir að aðrir jafngóðir eða betri tæknilegir valkostir standi til boða.

3.2.2. *Bakgrunnur alþjónustu.*

Áður en fjarskiptastarfsemi var almennt gefin frjáls í Evrópu, þ.m.t. á Íslandi, var fjarskiptaþjónustan í höndum opinberrar stofnunar eða ríkisrekens 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 símsstöðvum, 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 grunnnet hér á landi. Kostnaði við uppbygginguna var með tímanum náð til baka 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 þjónustuna.

Þetta var staðan víðast hvar í Evrópu undir lok tuttugustu aldar. Með breytingum á markaðs- aðstæðum 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 lögum um fjarskipti, 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; 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 öll heimili og vinnustaðir væru tengd óháð raunkostnaði við það. Því voru stjórnvöld ekki tilbúin að fórna í þágu einkarekstrar fjarskiptaþjónustu. Því varð til í evrópsku fjarskiptaregluverki hugtak um lágmarksréttindi almennings til fjarskiptaþjónustu sem kallast alþjónusta. Þrátt fyrir einkarekstur og einkavæðingu á fjarskiptaþjónustu skyldi borgurum EES tryggð alþjónusta. Tap af þeirri þjónustu, sem hið opinbera bar áður, skyldi nú einkarekinn fjarskiptamarkaður í heild sinni bera sameiginlega. Þannig var gert ráð fyrir 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 svokölluðum jöfnunarsjóði alþjónustu. Sá sjóður er fjármagnaður með gjöldum sem lögð eru á öll starfandi fjarskiptafyrirtæki á viðkomandi markaði.

3.2.3. *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 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 endurnýjuð á næstu árum þar á eftir. Þá var Neyðarlínan útnefnd með alþjónustuskuldur um að sinna

neyðarsímssvörun, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 17/2009, og skyldi útnefningin gilda á meðan Neyðarlínan ohf. væri með samning við dómsmálaráðuneytið um rekstur vaktstöðvar samræmdrar 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 talsímabjónustu, gefa út símaskrá og annast upplýsingabjónustu um símanúmer. Slík bjónusta 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.

3.2.4. Jöfnunarsjóður 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 árlegu framlög á undanförunum árum verið á bilinu 50–60 millj. 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 uppbyggingar og rekstrar á svo kallaðri ISDN-bjónustu 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 millj. 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 bjónustu 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.

Míla ehf. sótti ekki um alþjónustuframlag fyrr en í október 2012 og þá fyrir árið 2013 vegna rekstrar koparlínukerfis í strjálbýli. Þeirri umsókn hafnaði 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 bjónustu 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 sótti Míla ehf. aftur um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2017 vegna rekstrar á tilteknum símsstöðvum á landsbyggðinni. Sú umsókn var að hluta til sömu annmörkum háð 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.

3.2.5. Þróun alþjónustu.

Inntak alþjónustu samkvæmt gildandi fjarskiptalögum miðast við þá fjarskiptatækni sem var almennt í boði í kringum síðustu aldamót. Segja má að gagnaflutningsbjónusta 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 ekki í auglýsingu. Það sama má segja um gagnaflutning í farnetum, en hraði þess tíma bauð ekki upp á internetbjónustu í gegnum farsíma. Í 2. mgr. 4. gr. alþjónustutilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr.

2002/22/EB, sem gildandi íslensk fjarskiptalög byggjast 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 2. og 3. 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 með tilliti 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 vól 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 til boða 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 á engan hátt 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 þætti internetþjónustu sem standa skuli hinum almenna notanda til boða og veita honum aðgang að nothæfri internetþjónustu. Þannig ráðast lágmarksgæðin af tilteknum þjónustubáttum, en ekki tæknilega skilgreindum gagnaflutningshraða. Verður að telja að sú nálgun sé skynsamleg að ráðherra hafi svigrúm til að meta hvaða þjónustubættir skuli vera innifaldir í nothæfri internetþjónustu á hverjum tíma, þar sem löggjafanum getur reynst erfitt að halda í við hraða tækniþróun.

Þrátt fyrir að fjarskiptatækni hafi tekið svo miklum breytingum frá aldamótum að jafna má við byltingu hefur þróun evrópsks fjarskiptaregluverks ekki orðið á þann veg að ný tækni og/eða þjónustuframboð hafi með beinum hætti verið felld undir alþjónustu, t.d. farnetsþjónustu eða ljósleiðaravæðingu heimtauga. Slíkt hefði í mörgum tilvikum kallað á nýja fjárfestingu og uppbyggingu á fjarskiptainnviðum sem eðlilegt hefði þótt að ætti sér stað á markaðsforsendum eftir því sem hægt væri. Þá verður að hafa í huga bakgrunn alþjónustu, sbr. það sem áður er rakið, en með henni var ætlunin að tryggja ákveðna lágmarksþjónustu sem notendum stóð almennt til boða á meðan fjarskiptastarfsemi var almennt ríkisrekin í Evrópu. Það er þó ekki þar með sagt að alþjónusta megi ekki fylgja tækninýjungum og þörfum hins almenna notanda. Alþjónusta er sú lágmarksfjarskiptaþjónusta sem skal standa notendum til boða á viðráðanlegu verði þannig að hún komi þeim að notum í daglegu lífi (e. digital citizen). Ljóst er að með tækniþróun breytast jafnframt þjónustubarfir notenda. Rétt er að inntak alþjónustu taki að einhverju leyti mið af því.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að ætla að frumvarpið stangist á við stjórnarskrá eða hafi áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins, en metin voru tengsl breytinga á löggjöf um alþjónustu við evrópskt fjarskiptaregluverk vegna breytinga á VI. kafla fjarskiptalaga um alþjónustu.

4.1. Tengsl breytinga á alþjónustu við evrópskt fjarskiptaregluverk.

Íslensk fjarskiptalöggjöf byggist á evrópsku regluverki sem varðar hinn sameiginlega innri markað EES. Innan evrópska reglurammans eru tilteknar tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins frá árinu 2002. Þær tilskipanir voru innleiddar með heildstæðum hætti í lögum um fjarskipti, nr. 81/2003. Ein af þessum tilskipunum er svokölluð alþjónustutilskipun, 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 fjarskiptaeftirlitsstofnun 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 og stefnt er að því að þær geti tekið gildi á árinu 2018.

Þær breytingar sem lagðar eru til 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 2009/136/EB, enda hefur sú tilskipun ekki verið tekin upp í EES-samninginn enn þá af framangreindum ástæðum. Því þarf fyrst og fremst að ganga úr skugga um að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu gangi ekki í berhöggi við gildandi EES-rétt hér landi, þ.e. alþjónustutilskipunina 2002/22/EB.

Í 2. mgr. 4. tilskipunarinnar er talað um gagnaflytninguþjónustu með gagnasendingahraða sem er nægilegur til að veita nothæfa netþjónustu. Ekki er gerð krafa um tiltekinn gagnaflytningshraða, 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 gagnaflytninguþjónustu 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 hlutlausa, 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 fjarskiptalögnum, þótt vissulega sé fyrst og fremst átt við slíka þjónustu, enda var farsímaþjónusta almennt ekki mjög útbreidd á þeim tíma sem tilskipunin var gefin út. Þannig er tæknilegt hlutleysi símaþjónustunnar sérstaklega áréttáð 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 alþjónustutilskipunin hamli því ekki að aðildarríki EES útfæri alþjónustu með þeim hætti að binda hana ekki við ákveðna tækni.

5. Samráð.

Frumvarp þetta var upphaflega samið í tveimur hlutum og birt til umsagnar í tvennu lagi, en var sameinað á síðari stigum til hagræðingar, m.a. þar sem ekki reyndist mögulegt að leggja frumvörpin fram á haustþingi 2017 vegna kosninga.

Drög að frumvarpi um gjaldtöku á tíðnum var birt til umsagnar á vef ráðuneytisins og send stærstu fjarskiptafyrirtækjunum. Aðeins bárust umsagnir frá tveimur aðilum. Í umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga var breytingunum fagnað, enda mikilvægt að stuðla áfram að því að ná markmiðum fjarskiptaáætlunar og auðvelða uppbyggingu fjarskipta. Í umsögn frá Mílu ehf. komu engar athugasemdir við efni frumvarpsins, en þó var lagt til að gerðar yrðu breytingar á gjaldtöku vegna fleiri tíðnisviða til lækkunar. Var fallist á sjónarmið Mílu ehf. hvað varðar lækkun gjalds á fastasamböndum á 60 GHz (V-Band). Hvað varðar lækkun gjalda fyrir fastasambönd á 70/80 GHz tíðniböndum (E-Band) telur ráðuneytið að þær breytingar þarfnist nánari skoðunar og taldi því ekki forsendur til að verða við þeirri tillögu að svo stöddu. Aftur á móti mun ráðuneytið taka þessi tíðnisvið til skoðunar samhliða endurskoðun á fjarskiptaáætlun, en vinna við endurskoðun hennar er hafin í ráðuneytinu. Þá hafði samráð um endurnýjun tveggja tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu þegar farið fram, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 7/2016, en ákvörðunin byggðist á ítarlegu samráði stofnunarinnar við markaðsaðila. Gjaldtakan byggist m.a. á jafnræðissjónarmiðum og að gjöld fyrir endurúthlutun séu í samræmi við almennar úthlutanir tíðna.

Drög að frumvarpi um breytingar á VI. kafla laga um fjarskipti, nr. 81/2003 um alþjónustu voru birt til umsagnar á vef ráðuneytisins sumarið 2017. Umsagnir bárust frá Mílu ehf. og Samtökum iðnaðarins. Umsagnir beindust m.a. að ákvæði í drögunum þar sem lögð var til hækkun á jöfnunargjaldi, sbr. 22. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003. Í kjölfarið beindi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið því til dómsmálaráðuneytis að mikilvægt væri að endurskoða fyrirkomulag um að fjármagna Neyðarlínuna ohf. að hluta með jöfnunargjaldi. Hefur tillaga um hækkun jöfnunargjalds í kjölfarið verið felld út úr frumvarpsdrögunum. Þá hafa jafnframt verið gerðar smávægilegar breytingar á texta frumvarpsins til samræmis við athugasemdir eftir því sem efni þóttu standa til.

6. Mat á áhrifum.

Líkt og framar segir er breytingum þeim sem hér eru m.a. lagðar til ætlað að stuðla að markmiðum fjarskiptaáætlunar. Talið er að breytingarnar hafi fyrst og fremst jákvæð áhrif á markaðsaðila en ekki síður notendur. Þrátt fyrir að gjald Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir notkun hærri tíðnisviða sem ekki eru í notkun lækki nú geta tekjur stofnunarinnar aukist vegna meiri notkunar.

6.1. Breyting á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Þrátt fyrir að í frumvarpinu sé mælt fyrir um lækkun árlegra gjalda fyrir tiltekna tíðnir felur það hvorki í sér lækkun tekna né að kostnaður muni falla á Póst- og fjarskiptastofnun vegna þess. Hvað varðar niðurfellingu gjalda fyrir fastasambönd sem notuð eru í stað heimtaugar má ætla að um geti verið að ræða 10–20 tengingar, fyrst og fremst afar afskekkt heimili sem mjög kostnaðarsamt væri að tengja við ljósleiðara. Niðurfelling árlegs gjalds þar sem fastasambönd eru nýtt sem heimtaugar felur ekki í sér lækkun á tekjum Póst- og fjarskiptastofnunar í raun þar sem engar tekjur hafa fallið til þannig hingað til. Hér er um að ræða ívilnun á gjöldum vegna fastasambanda þar sem um er að ræða nýjan nýtingarmöguleika sem felur í sér að hægt er að nýta fastasamböndin sem heimtaugar í stað ljósleiðara á afskekktum stöðum. Hagræðið og ávinningurinn fyrir íbúa þessara staða, að fá starfhæfar nettengingar, er aftur á móti verulegur.

Hvað varðar lækkun gjalda fyrir hvert MHz vegna fastasambanda sem liggja hærra í tíðni-rófinu, sbr. a-lið 1. gr. frumvarpsins, þá mun það ekki hafa áhrif á tekjur vegna árgjalda þar sem engum tíðnum hefur verið úthlutað á þessum tíðnisviðum enn sem komið er. Að öðru leyti gilda sömu rök og sjónarmið um lækkun þessara árgjalda og eiga við um tíðnir fyrir farnet sem liggja ofar í tíðni-rófinu.

Hvað varðar lækkun árlegs gjalds vegna almennra farneta þá mun hún ekki leiða til lækkunar á tekjum Póst- og fjarskiptastofnunar. Þvert á móti mun lækkun gjaldanna leiða til aukinna tekna á næstu misserum þar sem meiri líkur eru á að umræddar tíðnir gangi út eftir breytingarnar. Fjárhagslegur ávinningur vegna breytinga á ákvæði um árleg gjöld fyrir notkun tíðna veltur alfarið á því í hvaða mæli markaðsaðilar munu nýta sér hærri tíðnisviðin, svo sem fyrir 5G þjónustu. Að sama skapi þarf að tryggja að Póst- og fjarskiptastofnun fái notið þeirra tekna líkt og lögin kveða á um til þess að standa undir kostnaði við eftirlit, ekki sist tengt truflunum. Gert er ráð fyrir að úthlutun fari fram árið 2022 og má ætla að tekjur geti numið allt að 51,3 millj. kr. árlega, að því gefnu að viðkomandi tíðnir gangi út.

Breytingar á ákvæði laganna um skiptingu gjaldsvæða munu ekki hafa nein áhrif á tekjur hins opinbera eða kostnað af eftirlitsstarfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar. Eins og staðan er í dag hefur engin tíðniheimild verið gefin út fyrir Suðvesturland og því fyrirséð að umrædd breyting muni ekki hafa áhrif á gildandi tíðniréttindi og gjaldtöku vegna þeirra. Á hinn bóginn gæti fyrirhuguð breyting á skilgreiningu gjaldtökusvæða stuðlað að útgáfu tíðniheimilda til að þjónusta tiltekna byggðarkjarna á Suðurnesjum. Ætla má að tíðnigjöld í lægri gjaldflokki standi undir kostnaði af slíkri leyfisveitingu.

6.2. Breyting á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.

Gjaldtakan sem hér um ræðir er sambærileg og af almennri úthlutun á tíðnunum. Gjaldtakan hefur því ekki óhóflega íþyngjandi áhrif á markaðsaðila umfram almennar tíðniúthlutanir. Óæskilegt væri að einungis sumum markaðsaðilum væri gert kleift að nýta þessa auðlind án þess að greiða fyrir það gjald.

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. Ekki falla til nein gjöld vegna breytinga á ákvæðum um alþjónustu.

Ekki liggur fyrir hversu stór hluti 5G tíðnisviðsins gangi út, en ef allt tíðnisviðið gengur út, má gera ráð fyrir árlegum tekjuauka upp á 50 millj. kr. eftir 4–5 ár, eða eftir 2022.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld umfram gildandi fjárlög.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a- og b-lið. Markmiðið með breytingunni er að auðvelda bætingu fjarskiptatengingar þar sem afar erfitt eða óhóflega kostnaðarsamt er að leggja ljósleiðara. Með því að auðvelda aðgengi að fastasamböndum má bjóða upp á góðar fjarskiptatengingar fyrir þá sem búa við slíkar aðstæður. Til nánari skýringa vísast til 3. mgr. 2. kafla greinargerðarinnar og einnig kafla 6.2.

Um c-lið. Markmið ákvæðisins er að stuðla að uppbyggingu á fimmtu kynslóð farsímaþjónustu með því að leiðrétta verðskrá árlegs gjalds fyrir notkun á farnetstíðnum á mismunandi tíðniböndum eftir raunvirði tíðnanna.

Um d-lið. Árgjöldum fyrir tíðniafnot er skipt í þrjú gjaldsvæði. Gerð er breyting á skilgreiningu á gjaldsvæði 2 sem tekur nú til höfuðborgarsvæðisins, en var áður skilgreint

„Suðvesturland frá Suðurnesjum til Akraness“. Greiða þarf mest ef tíðniréttindin gilda fyrir landið allt. Þar á eftir þarf að greiða meira fyrir tíðniréttindi sem ná til höfuðborgarsvæðisins, þ.e. gjaldsvæði 2. Í ódýrasta flokki eru einstök önnur landsvæði sem ekki falla innan gjaldsvæðis 2, sem er höfuðborgarsvæðið.

Um 2. gr.

Efni þessarar skilgreiningar hefur að geyma markmið um lágmarksgæði gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu. Horfið er frá því að skilgreina tiltekinn lágmarksgagnaflutningshraða 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 notanda í daglegu 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 með hugtakinu nothæfri internetþjónustu er ekki átt við þjónustubætti sem almennt krefjast aukinnar bandbreiddar, t.d. háskerpu sjónvarpsþjónustu yfir internetið. Gert er ráð fyrir að þeir eiginleikar sem internetþjónusta innan alþjónustu býr yfir séu skilgreindir í reglugerð ráðherra, sbr. lagastoð í 3. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti, og geti tekið breytingum samhliða tækniþróun og þarfa notanda í tæknivæddu upplýsingasamfélagi.

Um 3. 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 talsímavarðar, eins og t.d. tíðkaðist fyrir allmörgum árum varðandi framkvæmd útlandasímtala. Með þeirri tækniþróun sem orðið hefur og aðgengileika að fjarskiptum er ekki lengur þörf á handvirkri aðstoð talsímavarðar. 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 samfélagslegar þarfir.

Í öðru lagi er verið að færa gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu til nútímahorfs. Sá gagnaflutningshraði sem mælt er fyrir um í gildandi lögum, þ.e. 128 kb/s, er allt of 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 mælt sé 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 2. gr. frumvarps þessa.

Í þriðja lagi er kveðið 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. tölul. 3. gr. laga um fjarskipti, 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 skilgreindar 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 gerð breyting 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 fjarskiptaefirlitsstofnanir setji viðmið um lágmarksgæði fjarskiptaþjónustu, ákveði mæliaðferðir og framkvæmi prófanir á grundvelli þeirra. Hér er um að ræða 5. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2015/2120. Með innleiðingu á þeirri reglugerð verður lögfest almennt ákvæði um heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að ákveða lágmarksgæði fjarskiptaþjónustu. Í ljósi þess þykir ekki vera þörf á að viðhalda sérstöku ákvæði um lágmarksgæði alþjónustu. Þar að auki er ætlunin að ráðherra hafi 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 4. gr.

Breytingar á þessu ákvæði varða gjaldskrárefirlit 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 gjaldskrárefirlitið háð því að tiltekið fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, séu bundin kvöð um að veita alþjónustu. Ef engin kvöð er um að veita alþjónustu er ástæðan sú að þjónustan stendur til boða á samkeppnis- og viðskiptalegum forsendum og því engin þörf fyrir gjaldskrárefirlit. Af þessum sökum þykir rétt að gera þá orðalagsbreytingu að gjaldskrárefirlitið beinist að alþjónustuveitanda, þ.e. fjarskiptafyrirtæki 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. Búast má við að til þess geti komið í meira mæli á komandi árum.

Þá er í frumvarpi þessu lagt til að alþjónusta verði gerð tæknilega hlutlaus. Þannig eru fleiri fjarskiptafyrirtæki í þeirri stöðu að geta veitt alþjónustu um allt land, án þess að á þau hafi verið lagðar sérstakar kvaðir þar um. Þegar margir aðilar víðs vegar um landið bjóða þjónustu, sem uppfyllir lágmarkskröfur til alþjónustu og þjónustan er veitt með mismunandi tækni, eru forsendur fyrir því að ein gjaldskrá fyrir alþjónustu gildi fyrir landið allt brostnar. Í ljósi þess að alþjónusta skal standa notendum til boða á viðráðanlegu verði, er sá varnagli ávallt sleginn, 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 inngrip varðandi gjaldskrárefirlit af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar ef svo ber undir.

Um 5. gr.

Samkvæmt alþjónustutíðskiptun 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 byggist á tilteknum viðmiðum sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldinu ber að horfa til. Í framkvæmd hefur Póst- og fjarskiptastofnun beitt þessari aðferðafræði við úthlutun á alþjónustuframlögum. Hins vegar hefur komið í ljós að orðalag gildandi lagaákvæðis um úthlutanir á alþjónustuframlögum er ekki alls kostar 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 alþjónustutíðskiptunin 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 6. gr.

Af gildandi lögum má leiða að það sé ófrávikjanleg krafa að þær framkvæmdir sem fjarskiptasjóður ákveður að ráðast í á grundvelli 1. mgr. 23. gr. laga um fjarskipti 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 innviði Neyðarlínunnar sem nýtast jafnframt öðrum fjarskiptafyrirtækjum. 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 sjóðnum verði eftirlátið nokkurt svigrúm til að meta það hvenær skuli halda útboð vegna styrkveitinga hans. Rétt er að almenna reglan verði sú að framkvæmdir fari í útboð eftir sem áður, en að sjóðurinn megi víkja frá því í undantekningartilvikum þegar málefnalegar ástæður eru fyrir hendi.

Um 7. gr.

Varðandi 7. gr. vísast til umfjöllunar í kafla 3.1 í greinargerðinni.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.