



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 29/2015

## Krafa um úrbætur á frágangi tenginga í húskassa

#### I.

##### Erindið og kröfugerð

Með erindi, dags. 26. ágúst 2015, setti Míla ehf. (Míla) fram kröfu þess efnis að Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hlutaðist til um að Gagnveitu Reykjavíkur ehf. (GR) yrði gert skylt að lagfæra frágang heimtauga í húskassa til samræmis við niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014 frá 29. júní 2015. Var krafan og meginröksemdin að baki henni orðuð svo:

„Í ljósi þess að fyrir liggur úrskurður er staðfestir ákvörðun PFS um ólögmæti bræðisuðu og fyrrimæli um að GR beri að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista í samræmi við reglur PFS um innanhússlagnir krefst Míla þess að PFS hlutist til að framfylgja efni úrskurðarins þannig að GR verði gert að afnema þegar í stað hið ólögmæta ástand sem skapast hefur af broti GR á fjarskiptalögum og afleiddum reglum þeirra. Það leiðir af réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunarinnar sem slíkrar að það er þess brotlega GR að færa frágang tengingar við innanhússfjarskiptalagnir í lögmætt horf.“

#### II.

##### Málavextir

##### 2.1. Upphaflegt erindi

Mál þetta má upphaflega rekja til erindis Mílu, dags. 22. apríl 2014, þar sem höfð var uppi sambærileg krafa, þ.e. annars vegar um að frágangur GR á strengendum heimtauga í húskassa væri ekki í samræmi við reglur og hins vegar krafa um úrbætur á þeim tengingum sem þegar höfðu verið settar upp. Var krafan orðuð á þennan veg:

„Í samræmi við framangreint krefst Míla þess að PFS taki málið til meðferðar og mæli fyrir um að Gagnaveita Reykjavíkur skuli hér eftir fara að lögum og reglum er gilda um innanhússfjarskiptalagnir auk þess að mæla fyrir um að GR bæti úr þar sem frágangur í húskassa brýtur í bága við fjarskiptalög og þær reglur sem PFS hefur sett á grundvelli þeirra.“

##### 2.2. Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2014

Við málsmeðferð PFS á fyrri erindi Mílu reyndi annars vegar á það hvort hvort að reglur PFS nr. 1109/2006 tækju til ljósleiðaratenginga og hins vegar hvert væri efni og inntak 7. gr.

reglanna sem fjallar um kröfur til húskassa. Samandregin niðurstaða í ákvörðun nr. 32/2014 var orðuð á eftirfarandi hátt:

„Það er niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að þrátt fyrir að orðalag reglna nr. 1109/2006, um innanhússfjarskiptalagnir, endurspegli að sumu leyti hugtakanotkun í rafmagnsfræði og þær vísi til staðalsins ÍST 150, séu þær tæknilega hlutlausar og hafi að geyma tilteknar meginreglur um frágang innanhússlagna sem ekki sé unnt að víkja frá.

Á grundvelli þess að reglur nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir taka til málsins var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að samtenging innanhússlagnar við inntak ljósleiðaraheimtaugar GR skuli uppfylla kröfur 7. gr. reglanna, t.d. um staðsetningu og frágang.

Við túlkun á ákvæði 3. mgr. 7. gr. reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að GR bæri að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista. Samkvæmt þessu er GR óheimilt að sjóða saman strengenda ljósleiðaraheimtaugar við innanhússlögn.

Hvað varðar kröfu Mílu ehf. um að GR yrði gert skylt að framkvæma úrbætur á öllum þeim tengingum sem þegar hafa verið settar upp og uppfylla ekki kröfur um réttan frágang var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að hvorki þörf né brýnir hagsmunir Mílu ehf. stæðu til þess að leggja slíka skyldu á GR. Hins vegar væri ljóst að ábyrgð á tjóni vegna ófullnægjandi eða rangs frágangs á ljósleiðaralögnum hvílir á GR. Af þessum sökum væri því eðlilegt að GR bæri kostnað af úrbótum á tengingu sem þegar hefur verið sett upp, í þeim tilvikum sem önnur virk ljósleiðaraheimtaug er til staðar eða verður sett upp í framtíðinni, og fyrir liggja skrifleg staðfesting húseiganda um flutning úr neti GR yfir í net Mílu ehf.“

### 2.3. *Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- póstmála nr. 5/2014*

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014 var ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2014 staðfest hvað varðar gildissvið reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir og um efnisinnihald 7. gr. þeirra. Málsaðila greindi m.a. á um hvort að húseiganda væri heimilt að samþykkja frávik frá kröfum ákvæðisins um frágang heimtauga í húskassa með þeim hætti að heimtaugin væri brædd saman við innanhússfjarskiptalögnina í stað þess að hún væri tengd við tengilista. Um þetta sagði úrskurðarnefnd:

„Úrskurðarnefnd telur ákvæði 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir ekki heimila slíka undanþágu. Ákvæðið er afdráttarlaust um með hvaða hætti tengja skuli ljósleiðaraheimtaug við innanhússlögn og heimilar húseiganda ekki að samþykkja annað. Óljóst er einnig hvernig slík frávik eigi að vera orðuð og hvert umfang þeirra eigi að vera, m.a. í ljósi ákvæða 5. gr. reglanna um jafnræði fjarskiptafyrirtækja og frelsis notenda til að velja sér fjarskiptafyrirtæki. Telja verður að PFS, eins og að framan greinir, hafi þegar í reglunum gætt að því jafnvægi sem þarf að vera milli aðgangskröfu fjarskiptafyrirtækja annars vegar og vernd fjarskipta hins vegar. Sé vilji til efnislegra breytinga telur úrskurðarnefnd að uppfæra beri reglurnar og eftir atvikum greina með skýrum hætti að hvaða leyti og í hvaða tilvikum húseigandi geti samþykkt frávik frá þeim.“

Hins vegar felldi úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála á brott fyrir mæli PFS til GR um úrbætur. Fyrirmæli PFS byggðu á 2. mgr. 73. gr. fjarskiptalaga sem heimilar PFS að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að færa starfsemi sína til samræmis við lög, skilyrði réttinda eða sérstakra kvaða. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála taldi á hinn bóginn að fyrir mæli PFS um úrbætur væru ekki í samræmi við 14. gr. reglnanna sem fjallar um viðurlög við brotum á reglunum. Jafnframt að fyrir mælin gætu ekki átt sér stoð í 73. gr. fjarskiptalaga, þar sem kröfur um beitingu viðurlagaákvæða væru ekki uppfylltar, auk þess sem fyrir mælin væru verulega íþyngjandi fyrir GR. Nánar til tekið var rökstuðningur úrskurðarnefndar eftirfarandi:

„Ákvæði 73. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 fjallar hins vegar um heimild til rekstrarstöðvunar, eins og fram kemur í fyrirsögn greinarinnar. Í 2. mgr. 73. gr. laganna kemur fram að hafi fjarskiptafyrirtæki ekki farið að skilmálum almennra heimilda, skilyrðum sem tengjast réttindum eða sérstökum kvöðum skuli PFS tilkynna fjarskiptafyrirtæki um þessa niðurstöðu og gefa fyrirtækinu tækifæri til að lagfæra brot sitt. Í 3. mgr. 73. gr. laganna kemur fram að lagfæri fyrirtæki ekki brot sitt innan settra tímamarka skuli það sæta viðurlögum skv. 5. mgr. 74. gr. laganna, sem kveður á um að þegar fjarskiptafyrirtæki fer ekki að ákvæðum laga, skilyrðum almennra heimildar, skilyrðum sérstakra réttinda eða einstökum ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar geti stofnunin ákveðið í samræmi við ákvæði 73. gr. laganna að fella niður skráningu fyrirtækisins, afturkalla réttindi til að reka fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu. Viðurlög við brotum fjarskiptafyrirtækja á skilyrðum almennrar heimildar eru dagsektir eða rekstrarstöðvun, sbr. 24. gr. reglnanna.

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar kemur ekki fram hvaða skilmála almennrar heimildar, skilyrði sem tengjast réttindum eða sérstakar kvaðir kærandi hafi brotið og né sérstaklega að hvaða leyti honum hafi verið gefið tækifæri til að lagfæra brot sitt.

Þrátt fyrir að telja verði að kærandi beri ábyrgð á brotum á reglunum gagnvart húseigendum, þá eru ákvæði 4. mgr. ákvörðunarorðanna verulega íþyngjandi. Verður að gera þá kröfu að ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar kveði með skýrum hætti bæði á um efni brots svo og á hvaða lagagrunni viðurlög við brotum byggji. Í ljósi ofangreinds telur úrskurðarnefnd ákvæði 4. mgr. ákvörðunarorðanna ekki uppfylla þau skilyrði og ekki vera í samræmi við 14. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir né 73. og 74. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 og því beri að fella þau úr gildi.“

### III.

#### Bréfaskipti og sjónarmið

##### 3.1. Sjónarmið Mílu

Sjónarmið Mílu koma fram í upphaflegu erindi, dags. 26. ágúst 2015, svo og í svarbréfi félagsins um sáttatillögu GR, dags. 22. september 2015.

Er fyrst og fremst á því byggt að fyrir liggi með skýrum hætti hver frágangur lagna í hússkassa eigi að vera, þ.e. að tengja skuli strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista, sbr. ákvörðun PFS nr. 32/2014 sem síðan var efnislega staðfest um þetta atriði í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014. Það leiði af réttaráhrifum stjórnvaldsákvæðanna að það er þess brotlega, GR, að færa frágang tengingar við innanhússfjarskiptalagnir í lögmætt horf.

Míla bendir á að frágangur GR á lögnum í húskassa hamli aðgengi annarra fjarskiptafyrirtækja, sbr. eftirfarandi:

„Innanhússlagnir eru lögum samkvæmt eign húseiganda og til þess að Míla geti veitt viðskiptavinum félagsins þjónustu þarf aðgang að þeim lögnum. Vert er að benda á að stór hluti þessara viðskiptavina eru nú þegar viðskiptavinir Mílu og nýta sér VDSL kerfi Mílu. Frágangur þessara innanhússlagna er af hálfu Mílu í samræmi við lög og takmarkar ekki aðgang annarra. Míla hefur einnig lagt ljósleiðarainnanhússlagnir og þær lagnir Mílu eru í samræmi við lög og reglur og takmarka ekki aðgengi annarra að þeim. Í því sambandi má nefna að GR hefur í mörg ár nýtt þær ljósleiðaralagnir sem Míla hefur lagt á sinn kostnað.“

[...]

Það hefur verið staðfest af æðra stjórnvaldi að Gagnaveita Reykjavíkur hefur um árabil framið lögbrot með því að sjóða utanhússtrengi sína við innanhússlagnir húseigenda og þannig torvelað aðgang næsta fjarskiptafyrirtækis að innanhúslögnum. Þannig hefur hefur Gagnaveita Reykjavíkur beinlínis brotið gegn ákvæðum fjarskiptalaga og afleiddra reglna um jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja að innanhúslögnum þar sem að frágangur þeirra hindrar aðgang annarra að innanhússlögnum.“ [undirstrikun Mílu]

### 3.2. Sátttaumleitarnir

Í svarbréfi sínu við sjónarmiðum Mílu, dags. 11. september 2015, vísar GR til hlutverks PFS um að leita sáttta milli deilandi aðila, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Leggur GR fram þá sáttatillögu að í stað þess að félagið framkvæmi þær úrbætur sem krafist er að komist verði að samkomulagi, um leigu Mílu á heimtaug GR frá símsstöð að endabúnaði notenda í húsi.

Var þessari sáttatillögu komið á framfæri við Mílu og leitað afstöðu félagsins til hennar, sem barst með bréfi dags. 22. september 2015. Þar segir um sáttatillöguna:

„Sú „sáttatillaga“ sem Gagnaveita Reykjavíkur hefur látið fylgja bréfi sínu er ekki ásættanleg fyrir Mílu. Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur Míla lagt í verulegar fjárfestingar í ljósleiðaravæðingu heimila og til að nýta fjárfestingar sínar þarf félagið að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustu á eigin lögnum. Tillagan kemur í veg fyrir að félagið geti nýtt sér fjárfestingar sínar með því að tengja viðskiptavinum sína með lögbundnum hætti við innanhússlagnir og viðheldur ólögsmætu ástandi. Að sama skapi má gera ráð fyrir allnokkrum kostnaði við að tengja kerfi Mílu við GR. Míla væri þá að leggja út í viðbótar kostnað og um leið að nýta ekki verulegar fjárfestingar sínar. Slík lausn getur aldrei verið ásættanleg fyrir Mílu. Míla leggur því áherslu á að Gagnaveita Reykjavíkur verði ekki gert það kleift að hagnast enn meira á broti sínu, hvað þá að ítreka ólögsmæta háttsemi sína eins og nánar verður komið að hér á eftir. Tillaga GR gengur að mati Mílu út á að gera að engu miklar fjárfestingar Mílu í aðgangsneti sínu. Undanbrögð GR við að færa lagnir í lögsmætt horf valda Mílu alvarlegum töfum í að ljúka uppbyggingu á ljósleiðaraheimtaugum. Við það verður ekki unað.“

Þá vísar Míla nokkrum orðum að málsmeðferðinni, sbr. eftirfarandi:

„Raunar þykir Mílu öll þessi málsmeðferð, eftir að úrskurður hins æðra setta stjórnvalds liggur fyrir, sem staðfestir efnislega niðurstöðu PFS um ólögmati núverandi ástands heldur sérkennileg. Fyrir liggur að núverandi ástand er ólögmat og leiðir þá af sjálfu að GR ber, og PFS sómuleiðis að tryggja, að viðlagðri ábyrgð, að lögmætu ástandi sé komið á. Lög standa ekki til þess að mál, sem þegar hefur verið til lykta leitt, sé klætt í búning sáttameðferðar eftir 1. mgr. 9. gr. laga nr. 69/2003 sem mælir fyrir um að komi upp deilur milli fyrirtækja sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu eða milli póstrekenda um skyldur sem leiðir af lögum um fjarskipti eða lögum um þjónustu getur deiluaðili beint málinu til PFS, sem skal leita sáttá með aðilum, og náist „ekki samkomulag skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á“. Hér liggur ákvörðunin þegar fyrir, þ.á.m. staðfesting hins æðra setta stjórnvalds. Míla hafnar því framkominni tillögu GR og ítrekar gerðar kröfur.“

Með tilliti til afstöðu Mílu til sáttatillögu GR taldi PFS að ekki væru forsendur fyrir frekari sáttumleitunum af hálfu PFS og var aðilum tilkynnt að málið yrði tekið til formlegrar og efnislegrar úrlausnar.

### 3.3. Sjónarmið Gagnveitu Reykjavíkur

Í ljósi þess að sáttatillögu GR var hafnað var félaginu á ný gefinn stuttur frestur til þess að tjá sig efnislega um kröfu Mílu.

Svar GR barst með bréfi, dags. 1. október 2015, þar sem aðallega er vísað til ábyrgðar húseiganda á innanhússfjarskiptalögnum, sbr. eftirfarandi:

„Samkvæmt lögum um fjarskipti nr. 81/2003 og reglum um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1109/2006 eru húseigendur ábyrgir fyrir innanhússfjarskiptalögnum í húsum sínum. Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP) nr. 5/2014 var felldur úr gildi sá þáttur ákvörðunar PFS nr. 32/2014 er varðaði þær kröfur sem gerðar yrðu til GR um úrbætur. Það var sérstaklega tekið fram að sú krafa sem ákvörðunin fól í sér **varðandi úrbætur væri verulega íþyngjandi fyrir GR.** [feititletrun GR]

Í ljósi ábyrgðar húseigenda fyrir innanhússfjarskiptalögnum eftir uppsetningu er ljóst að GR hefur lítið um það að segja hvort breytingar verði gerðar á þeim síðar. Húseigendum er því í sjálfsvald sett hvort breytingar verði gerðar m.a. vegna þess að þeir kjósa að skipta við annað fjarskiptafyrirtæki en það sem upphaflega lagði lagnirnar. Með hliðsjón af þessu er það GR að meinalausu að húseigendur geri breytingar á innanhússfjarskiptalögnum sem upphaflega voru settar upp af GR. Með hliðsjón af því að ÚFP taldi það verulega íþyngjandi fyrir GR að bera kostnað af úrbótum vegna þegar uppsettra lagna, er ljóst að kostnaður verður ekki lagður á GR vegna breytinga.“

### 3.4. Viðbótarathugasemdir Mílu

Með bréfi, dags. 21. október 2015, bárust viðbótarathugasemdir frá Mílu.

Bendir Míla á að umfjöllun úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um 4. mgr. ákvörðunarorða í ákvörðun PFS nr. 32/2014, varðandi óskýrleika og skort á tilgreiningu brots,

sé ekki í samræmi við efnislega niðurstöðu úrskurðarins. Alveg skýrt komi fram að bræðisúða tenginga í húskassa væri ekki í samræmi við lög. Um þetta segir nánar:

„...Míla telur að þessi skilningur fái ekki stoð í nefndum úrskurði. Þótt úrskurðarnefndin telji að niðurstaða um greiðsluábyrgð GR verði eftir atvikum ekki leidd af þeim viðurlagaákvæðum sem PFS vísaði til, eða a.m.k. hafi PFS ekki skýrlega leitt slíkt í ljós, svo sem virðist vera niðurstaða úrskurðarnefndar, og því ekki unnt að staðfesta þennan þátt ákvörðunar PFS, þá leiðir þessi niðurstaða af almennum reglum íslensks réttar, þ.m.t. stjórnisýsluréttar. Önnur niðurstaða er í senn ófær og ótæk; að öðrum kosti gætu fjarskiptafyrirtæki, þ.á.m. Míla brotið gegn skýrum fyrirmælum laga, samkeppnisáðilum og neytendum til tjóns, en neitað síðan, þannig að lögmeitt væri, að bæta úr, og notið þannig áfram þess ávinnings sem af hinni ólögmetu starfsemi leiddi.“

Þá ítrekar Míla ábendingar sínar um að GR hafi haldið áfram uppteknum hætti varðandi frágang ljósleiðaratenginga í húskassa og fer fram á að PFS grípi í taumana. Líta beri á erindi Mílu hvað þetta varðar sem kvörtun í skilningi 10 gr. laga nr. 69/2003 sem kalli á bráðabirgðaákvörðun samkvæmt 11. gr. laganna.

Að lokum er vikið að viðurlagaákvæðum 14. gr. reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, svo og 73. og 74. gr. fjarskiptalaga varðandi brot á lögnum eða reglum settum á grundvelli þeirra.

#### IV. Lagaumhverfi

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er Póst- og fjarskiptastofnun falið að hafa umsjón með fjarskiptum lögsögu íslenska ríkisins og hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Þá hafa verið sett sérstök lög um starfsemi og valdheimildir stofnunarinnar, sbr. lög nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, en þar eru jafnframt tilgreind þau verkefni sem stofnuninni ber að vinna að. Í 3. gr. laganna er þannig kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun skuli stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og pósthjónustu, sbr. a.-lið 2. töluliðar ákvæðisins. Enn fremur með því að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu og stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda sem búa við sömu aðstæður, sbr. a. og c.-liði 3. töluliðar ákvæðisins.

Fjallað er um innanhússfjarskiptalagnir í 60. gr. fjarskiptalaga og er ákvæðið svohljóðandi:

„Fjarskiptalagnir í húsnæði áskrifenda, þ.m.t. húskassar, eru á ábyrgð húseigenda. Staðsetning húskassa og allar lagnir í byggingu skulu vera í samræmi við teikningar af byggingunni sem byggingareftirlit hefur samþykkt. Í fjöleignarhúsum skulu húskassar vera innsiglaðir eða læstir og þannig gengið frá lögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að einstökum fjarskiptalínum. Þegar fjarskiptafyrirtæki berst umsókn um þjónustu frá áskrifanda skal fjarskiptafyrirtæki eiga rétt á aðgangi að húskassa í viðkomandi byggingu til að tengja sig inn á hann og að lögnum viðkomandi áskrifanda. Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um

*frágang húskassa og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.*“

Meginefni ákvæðisins er að mæla fyrir um ábyrgðarskil á milli netrekanda annars vegar og húseigenda hins vegar, en innanhússlagnir frá nettengingu í húskassa eru á ábyrgð húseigenda. Í máli þessu reynir á umrædd ábyrgðarskil, en þau eru nánar útfærð í 4. gr. reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, en ákvæðið hljóðar svo:

*„Húseigendur eru ábyrgir fyrir innanhússlögnum fyrir fjarskipti frá nettengipunkti. Byggingarfulltrúi samþykkir teikningar af fjarskiptalögnum og hefur eftirlit með því að lagnir séu í samræmi við samþykktar teikningar. Húseigendur bera ábyrgð á öllu viðhaldi, breytingum og endurnýjun innanhússlagna. Húseigendur bera ábyrgð á því að heildstæði almennra fjarskiptaneta raskist ekki af tengingu þeirra við innanhússlagnir.“*

Í reglunum er einnig fjallað um öryggi húskassa og um rétt fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að þeim, en gert er ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun setji reglur m.a. í þeim tilgangi að skilgreina nánar aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.

Fjallað er um frágang og samtengingu heimtauga við innanhússfjarskiptalagnir í 7. gr. reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, en það hljóðar svo:

*„Í húskössum skulu vera skinnur til þess að festa á tengilista bæði fyrir strengenda innanhússlagna og strengenda fjarskiptafyrirtækja. Í húskassanum skal vera pláss fyrir a.m.k. 3 lista fyrir strengenda fjarskiptafyrirtækja. Fjarskiptafyrirtækin leggja til lista fyrir strengenda sína. Þeim skal vera heimilt að setja lok yfir listann með læsingu eða innsigli. Áskrifendur tengjast fjarskiptafyrirtækjum með línuslaufu milli viðkomandi lista.“*

Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2014 reyndi á túlkun á tilvitnaðri 7. gr. reglna 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Var það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar, m.a. með tilliti til tæknilegs hlutleysis reglnanna, markmiðs þeirra og meginreglunnar um jafnræði, að orðalag ákvæðisins ákvæðisins feli í sér kröfu um að tengja skuli strengenda ljósleiðaraheimtaugar í tengilista í húskassa, sem að innanhússfjarskiptalögn tengist með tengisnúru. Var sú niðurstaða staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014.

## **V. Forsendur og niðurstaða**

### *5.1 Afmörkun á úrlausnarefni ákvörðunarinnar*

Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2014, sem staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014 var skorið úr um gildissvið reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir og efnisinnihald 7. gr. þeirra. Mál þetta lýtur á hinn bóginn að því hvort að GR beri skylda til að lagfæra frágang á heimtaugum í húskössum í þeim tilvikum sem hann brýtur gegn 7. gr. reglnanna, sbr. fyrrnefndar úrlausnir, en úrskurðarnefnd felldi úr gildi fyrimæli stofnunarinnar þess efnis. Hefur Míla sett fram kröfu um úrbætur í tilteknum húseignum sem tilgreindar voru í viðauka við kröfu félagsins.

Í ljósi þess að fyrirmæli PFS til GR um úrbætur voru felld úr gildi er því um að ræða nýtt stjórnarsýslumál. Ekki er því unnt að líta svo á, líkt og fram kemur í sjónarmiðum Mílu, að einungis sé um að ræða framhald fyrra málsins og því gildi aðrar reglur en venjulega um málsmeðferð, t.d. hvað varðar málshraða og sáttumleitanir.

Í bréfaskiptum Mílu hefur félagið fullyrt að GR hafi haldið áfram uppteknum hætti og brætt saman strengenda ljósleiðaraheimtauga við innanhússlagnir og krafist þess að PFS láti það til sín taka. Kröfur um slíkt tengjast ekki kröfum sem eru til úrlausnar í þessu máli, þ.e. hvort að GR sé skylt og verði gert að framkvæma úrbætur á tengingum sem þegar hafa verið settar upp.

#### *5.2. Forsendur úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014*

Við úrlausn þessa máls þarf PFS að horfa til forsendna í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014. Rökstuðningur úrskurðarnefndar fyrir ógildingu á fyrirmælum PFS varðaði fyrst og fremst sjónarmið um beitingu viðurlagaheimilda. Annars vegar hafi fyrirmælin ekki verið í samræmi við 14. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, sem fjallar um viðurlög við brotum á reglunum, og hins vegar að þau gætu ekki átt sér stoð í 73. gr. fjarskiptalaga, þar sem kröfur til beitingu viðurlagaákvæða væru ekki uppfylltar, m.a. um að með skýrum hætti kæmi fram efni brots og á hvaða lagagrunni viðurlög við brotum byggji.

Í ákvörðun PFS nr. 32/2014 er komist að niðurstöðu um hvað teljist vera réttur frágangur á heimtaugum í húskassa og hvort að bræðisuða sé í samræmi við hann. Í ákvörðunarorðum ákvörðunarinnar er hvort tveggja tiltekið, þ.e. hvernig réttur frágangur skuli vera og að bræðisuða teljist til óheimils frágangs, sbr. eftirfarandi:

„Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. ber að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista. Óheimilt er að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar.“

Fyrirmæli PFS lutu að því að GR væri gert að lagfæra frágang heimtauga í húskassa sem hafði með ítarlegum rökstuðningi í ákvörðun stofnunarinnar nr. 32/2014 verið talinn brjóta í bága við ákvæði 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Að áliti PFS teljast fyrirmæli opinbers stjórnvalds til aðila um að lagfæra brot sitt og færa þannig starfsemi sína til samræmis við lög ekki í sér beitingu viðurlaga í hefðbundnum skilningi refsiréttar, enda sé fyrir hendi skýr lagastoð til þess að beina slíkum fyrirmælum til aðila.

Í viðurlagakafla fjarskiptalaga er gert ráð fyrir hefðbundnum viðurlögum vegna brota á lögunum, þ.e. sektum og fangelsisdómum, en það er eingöngu á færi dómstóla að beita þeim. Jafnframt er fjallað um stjórnarsýsluleg úrræði af hálfu PFS á borð við niðurfellingu skráningar félags, afturköllun réttinda eða breytingu á skilyrðum slíkra réttinda, sbr. 5. mgr. 74. gr. fjarskiptalaga, ef að fjarskiptafyrirtæki brýtur gegn fjarskiptalögum. Við beitingu stjórnarsýsluúrræða í tilefni af brotum á fjarskiptalögum er vísað til málsmeðferðar samkvæmt 73. gr. laganna sem fjallar um rekstarstöðvun, sem einnig er á valdi PFS að beita.

Samkvæmt meðalhöfsreglu stjórnarsýslulaga ber stjórnvaldi að velja vægasta úrræði sem völ er á til að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt og beita því eins mildilega og kostur er. Þegar PFS beinir fyrirmælum til fjarskiptafyrirtækis um að færa háttsemi sína og starfsemi til samræmis við lög eða sérstakar kvaðir, sbr. formleg ákvörðun sem lýsir í hverju hin brotlega háttsemi felst, er augljóst að Póst- og fjarskiptastofnun geti byggt slík fyrirmæli á 73. gr. fjarskiptalaga, þótt ekki sé gripið til ýtrustu úrræða sem ákvæðið heimilar, sbr. 3. mgr. þess, þ.e. að boða niðurfellingu á skráningu fjarskiptafyrirtækis séu fyrirmælin virt að vettugi. Vísar



5. mgr. 74. gr. fjarskiptalaga skýrlega til þess að málsmeðferð samkvæmt 73. gr. laganna eigi einnig við um *brot á fjarskiptalögum* og/eða *einstökum ákvörðunum ákvörðunum* Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá skiptir fyrirsögn 73. gr. laganna ekki máli í þessu sambandi, þ.e. *rekstrarstöðvun*, enda vísar það bara til ýtrasta úrræðisins sem málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu getur lotið að.

Samkvæmt framangreindu er PFS ekki ljóst hvaða fordæmisgildi úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014 hefur hvað varðar beitingu PFS stjórnarsýslulegum úrræðum á grundvelli 73. og 74. gr. fjarskiptalaga og telur að forsendur úrskurðarnefndar um framangreint geti ekki orðið grundvöllur að úrlausn þessa máls.

### *5.3. Ábyrgðarskil við lagfæringu og breytingu á tengingum í húskassa*

Við meðferð þessa máls hefur PFS endurtekið rannsókn málsins frá grunni, m.a. yfirfarið lagagrundvöll þess með tilliti til fram kominna sjónarmiða málsaðila. Fyrir liggur að frágangur GR á strengendum ljósleiðaraheimtauga í húskössum brýtur gegn 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Það er ágreininglaust að GR annaðist þá framkvæmd, eða undirverktakar á vegum félagsins, en í öllum tilvikum var innanhússfjarskiptalögn frá nettengipunkti afhent húseiganda til umráða og eignar. Að áliti PFS ber GR ábyrgð á framkvæmdinni gagnvart húseiganda, sbr. jafnframt athugasemd í forsendum úrskurðar nr. 5/2014 þar að lútandi. Slík ábyrgð GR felur þó ekki í sér skyldu til athafna gagnvart Mílu.

Þegar metið er hvort að skylda GR til úrbóta sé fyrir hendi þarf að komast að niðurstöðu um hver beri ábyrgð á innanhússlögnum við og frá nettengipunkti. Kemur þá til skoðunar svokölluð ábyrgðarskil milli fjarskiptafyrirtækis og húseiganda, en um þau er fjallað í 60. gr. fjarskiptalaga, sbr. og 4. gr. reglna nr. 1109/2006, en ákvæðið er svohljóðandi:

*„Húseigendur eru ábyrgir fyrir innanhússlögnum fyrir fjarskipti frá nettengipunkti. Byggingarfulltrúi samþykkir teikningar af fjarskiptalögnum og hefur eftirlit með því að lagnir séu í samræmi við samþykktar teikningar. Húseigendur bera ábyrgð á öllu viðhaldi, breytingum og endurnýjun innanhússlagna. Húseigendur bera ábyrgð á því að heildstæði almennra fjarskiptaneta raskist ekki af tengingu þeirra við innanhússlagnir.“*

Telja verður að tenging innanhússlagnar við ljósleiðaraheimtaug GR feli í sér breytingu og í flestum tilvikum endurnýjun á innanhússfjarskiptalögn, en samkvæmt 4. gr. reglnanna ber húseigandi ábyrgð á breytingum og endurnýjun á innanhússlögnum frá inntaki, auk þess að vera eigandi umræddra lagna. Af niðurstöðu ákvörðunar PFS nr. 32/2014, auk úrskurðar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014, leiðir að húseigandi getur ekki samþykkt að fjarskiptafyrirtæki víki frá kröfum 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Sé frágangur á innanhússfjarskiptalögnum, þ.m.t. við samtengingu í inntaki, ekki í samræmi við reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir er það á ábyrgð húseiganda. Í ljósi ábyrgðar húseiganda verður kröfu um úrbætur á samtengingu heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn og að innanhússlögnum að öðru leyti því ekki beint gegn fjarskiptafyrirtæki, í þessu tilviki GR. Þar sem ábyrgðin liggur hjá húseiganda verður að telja það sjálfstætt úrlausnarefni hvort Míla geti beint kröfu um úrbætur á hendur húseiganda, en það er ekki viðfangsefni ákvörðunar þessarar.

Þá verður einnig til þess að horfa, þegar reynir á ábyrgð á frágangi innanhússlagna og tengingum í húskassa, að framkvæmdum vegna úrbóta verður aldrei við komið nema með samþykki og atbeina húseiganda. Ekki er fært að leggja þá skyldu á GR að framkvæma úrbætur

án tillits til samþykkis húseiganda. Leiðir þetta sjónarmið jafnframt til þeirrar niðurstöðu að hafna beri kröfu Mílu.

Hvað varðar sjónarmið um að greiðsluábyrgð GR leiði af almennum reglum íslensks réttar, þ.m.t. stjórnsluréttar að þá getur PFS ekki fallist á þau. Skýrt er kveðið á um ábyrgð húseigenda á innanhússfjarskiptalögnum, þ.m.t. húskössum, í 60. gr. fjarskiptalaga, en undir slíka ábyrgð fellur jafnframt fjárhagsleg ábyrgð.

#### *Ákvörðunarorð*

**Kröfu Mílu ehf. um að Gagnaveita Reykjavíkur ehf. framkvæmi úrbætur á frágangi tenginga í húskössum, í sérstaklega tilgreindum húseignum, þannig að þær uppfylli kröfur 7. gr. reglna Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, er hafnað.**

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

*Reykjavík, 6. nóvember 2015*

---

Björn Geirsson, f.h. forstjóra

---

Guðmunda Á. Geirsdóttir