

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála**  
**í máli nr. 10/2015**

**Kæra Mílu ehf. á ákvörðun PFS nr. 29/2015**

**I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með kæru, dags. 2. desember 2015, hefur Míla ehf. kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 29/2015, um kröfu um úrbætur á frágangi tenginga í húskassa, frá 6. nóvember 2015.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR) að færa frágang innanhússlagna, sem fyrirtækið eða undirverktakar þess hafa soðið saman við strengenda ljósleiðara í lögmætt horf.

Til vara krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir PFS að grípa til viðeigandi úrræða gagnvart GR í því skyni að skikka fyrirtækið til að koma frágangi innanhússlagna, sem það eða undirverktakar á þess vegum, hafa soðið saman við strengenda ljósleiðara, í lögmætt horf. Krefst kærandi einnig málskostnaðar úr hendi GR.

PFS krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá. Til vara krefst PFS þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR) krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá. Til vara krefst GR þess að kröfum kæranda verði hafnað. Í báðum tilvikum krefst GR að kærandi greiði málskostnað.

**II. Helstu málsatvik**

Samhengisins vegna verður að greina í stuttu máli frá forsögu málsins. Með ákvörðun PFS, nr. 32/2014, frá 1. desember 2014, var það niðurstaða PFS að GR bæri að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista og að óheimilt væri að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar. Þá var það einnig niðurstaða ákvörðunarinnar að GR skyldi gera tilteknar úrbætur á sinn kostnað. Ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem, með úrskurði frá 29. júní 2015, í máli nr. 5/2014, staðfesti þá niðurstöðu að GR væri óheimilt að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista og að óheimilt væri að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar. Með úrskurðinum var hins vegar felld úr gildi ákvörðun PFS um viðurlög. Var það niðurstaða úrskurðarnefndar í málinu að gera yrði þá kröfu að ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar kvæðu með skýrum hætti bæði á um efni brots svo og á að hvaða lagagrunni viðurlög við brotum byggji. Í ljósi þess taldi úrskurðarnefndin niðurstöðu PFS um að krefja GR um úrbætur ekki uppfylla framangreind skilyrði og ekki vera í samræmi við 14. gr.

þágildandi reglna PFS um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1106/2006, né 73. og 74. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003.

Hinn 26. ágúst 2015 setti kærandi fram kröfu til PFS um að stofnunin hlutaðist til um að GR yrði gert skylt að lagfæra frágang heimtauga í húskassa til samræmis við úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála nr. 5/2014. Á grundvelli kröfu kæranda tók PFS málið til stjórnslumeðferðar sem lauk með hinni kærðu ákvörðun.

Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar er að hafna kröfu kæranda um að GR verði gert að framkvæma úrbætur á frágangi tenginga í húskössum, í sérstaklega tilgreindum húseignum, þannig að þær uppfylli kröfur 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006, um innanhússfjarskiptalagnir.

### **III. Helstu sjónarmið aðila**

#### **1.**

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Víkur kærandi í upphafi að forsögu málsins og hinni kærðu ákvörðun nr. 29/2015. Bendir kærandi á að samhliða þessu stjórnslumáli hafi PFS hafið sjálfstæða rannsókn á því hvort hvort GR sé enn að nota ólögmeta bræðisuðu við frágang innanhússlagna, þ.e.a.s. þrátt fyrir úrskurð úrskurðarnefndarinnar frá 29. júní 2015 (úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2014) sbr. og erindi kæranda hér að lútandi, dags. 21. október 2015. Því stjórnslumáli sé ólokið, en kærandi hafi í því máli gert kröfu um að PFS stöðvi háttsemi GR án tafar með bráðabirgðaákvörðun skv. 11. gr. laga nr. 69/2003. Til samanburðar snúi kærurumál þetta að því að GR framkvæmi úrbætur á öllum þeim innanhússlögnum sem fyrirtækið hefur þegar gengið frá með ólögmetri bræðisuðu.

Kærandi byggir einkum á því að hina kærðu ákvörðun skorti stoð í lögum og beri því að fella hana úr gildi. Samhliða ógildingu er þess aðallega krafist að úrskurðarnefndin mæli fyrir um skyldu GR til að færa bræðisoðnar innanhússlagnir í lögmett horf, sbr. einkum reglur nr. 1109/2006 og úrskurð úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2014, en til vara að lagt verði fyrir PFS að hlutast til um það. Slík bindandi fyrirmæli gagnvart GR og/eða PFS rúmast að mati kæranda innan valdheimilda úrskurðarnefndarinnar, sbr. lög nr. 69/2003 og almennar reglur stjórnsluréttar, þ.m.t. um tengsl æðra og lægra setts stjórnvalds. Óháð beinum fyrirmælum til GR og/eða PFS, krefst kærandi þess ávallt að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, hvað sem öðru líður.

Þá vísar kærandi til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar. Telur hann rökstuðning hinnar kærðu ákvörðunar byggðan á rangri skýringu á ákvæðum fjarskiptalaga og tilvísuðum reglum PFS nr. 1109/2006, sem og verndarhagsmunum þeirra.

Að mati kæranda er kjarni málsins sá að frágangur innanhússlagna með bræðisuðu brjóti gegn reglum PFS nr. 1109/2006, sem tóku gildi 29. desember 2006, svo sem slegið var föstu í margnefndum úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/20104. Fyrir liggja einnig að

GR (og undirverktakar á vegum fyrirtækisins) hafi um árabíl gengið frá innanhússlögnum með ólögmati bræðisuðu, andstætt reglum nr. 1109/2006. Leiði því af sjálfu sér að GR sé skylt að lögum að færa frágang viðkomandi lagna í lögmett horf, til samræmis við ákvæði fjarskiptalaga, reglur nr. 1109/2006 sem og forsendur úrskurðar úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2014 þar sem framangreindu er endanlega slegið föstu. Telur kærandi einnig að skylda GR til úrbóta leiði sjálfstætt af 60. gr. fjarskiptalaga, sem tryggir fjarskiptafyrirtækjum rétt til aðgangs að innanhússlögnum sem og almennum reglum íslensks réttar og eðli málsins, þ.m.t. um lögfylgjur ólögmetrar háttsemi. Telur kærandi að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé röng og að hana skorti lagastoð, sem leiða skuli til ógildingar hennar.

Nánar tiltekið telur kærandi hina kærðu ákvörðun einkum byggða á því sjónarmiði, að þar sem innanhússlagnir séu á ábyrgð húseiganda verði kröfu um úrbætur ekki beint gegn fjarskiptafyrirtæki, í þessu tilviki GR. Þar sem ábyrgðin liggja hjá húseiganda, verði að telja það sjálfstætt úrlausnarefni hvort kærandi geti beint kröfu um úrbætur á hendur húseiganda, en það sé ekki viðfangsefni hinnar kærðu ákvörðunar. Á þessum rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar telur kærandi helst að skilja að fjarskiptafyrirtæki, í þessu tilviki GR, geti hagað starfsemi sinni í andstöðu við fjarskiptalög og reglur nr. 1109/2006, og notið ávinnings af því, en verði þó ekki krafið um úrbætur þar sem innanhússlagnir, sem brotin lúta að, séu á ábyrgð húseiganda. Í þessu telur kærandi jafnframt felast að önnur fjarskiptafyrirtæki og PFS séu í reynd úrræðalaus gagnvart hinu brotlega fyrirtæki. Slík niðurstaða geti á engan hátt staðist og verði hún ekki leidd af 4. gr. reglna PFS nr. 1109/2006, t.a.m. geti ólögmet bræðisuða, eðli málsins samkvæmt, aldrei talist til breytinga eða endurnýjunar á innanhússlögn í skilningi ákvæðisins. Þótt húseigendur séu ábyrgir fyrir innanhússlögnum skv. 4. gr. reglnanna, breyti það að sjálfsögðu engu um að fjarskiptafyrirtæki megi ekki við frágang slíkra lagna, sem þau koma að, brjóta gegn lögum og reglum, samkeppnisaðilum til tjóns. Önnur niðurstaða færi jafnframt í bága við almennar reglur íslensks réttar og eðli málsins, þ.m.t. um lögfylgjur ólögmetrar háttsemi. Í því samhengi telur kærandi einnig skipta máli að tenging strengenda við innanhússlögn sé almennt framkvæmd af fjarskiptafyrirtækjum og aðkoma húseiganda að jafnaði ekki fólgin í öðru en að veita nauðsynlegan aðgang að fasteign sinni.

Hvað sem framangreindu líði, telur kærandi engin rök standa til þess að hugsanleg ábyrgð húseiganda útiloki sjálfstæða ábyrgð GR, þvert á móti telur kærandi að GR beri sjálfstæðar skyldur til að bæta úr ólögmati bræðisuðu sem leiddar verði meðal annars af fjarskiptalögum og reglum nr. 1109/2006 svo og almennum reglum íslensks réttar og eðli málsins. Telur kærandi það gilda án tillits til hugsanlegrar ábyrgðar húseiganda á innanhússlögnum skv. 4. gr. reglna nr. 1109/2006.

Í framangreindu samhengi byggir kærandi jafnframt á því að lagaskylda GR til að bæta úr ólögmati bræðisuðu verði knúin fram bæði að kröfu fjarskiptafyrirtækis/þriðja aðila, sem verði fyrir hagsmunaskerðingu af völdum bræðisuðu, sbr. kröfugerð kæranda og einnig sjálfstætt af hálfu PFS, óháð því hvort krafa fjarskiptafyrirtækis/þriðja aðila hafi

komið fram. Sú staðreynd að ljósleiðaranet kæranda liggja víða samhliða ljósleiðaraneti GR, leiði til þess að bræðisuða GR valdi eða sé a.m.k. til þess fallin að valda kæranda verulegu tjóni á fjárhagslegum sem og viðskiptalegum samkeppnislegum hagsmunum fyrirtækisins.

Loks hafnar kærandi þeirri ályktun hinnar kærðu ákvörðunar að úrbætur, til samræmis við reglur PFS nr. 1109/2006, séu almennt háðar samþykki húseigenda, enda eru reglurnar ófrávíkjanlegar. Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar sé jafnframt fólgin þversögn, þ.e.a.s. að húseigendum sé, í aðra röndina, óheimilt að víkja frá reglunum, en geti í hina röndina neitað, svo gilt sé, að ljá atbeina sinn að úrbótum til samræmis við reglurnar. Að mati kæranda er þessi ranga forsenda sjálfstæður annmarki á hinn kærðu ákvörðun sem leiðir til ógildingar hennar. Þess utan haggi framangreint ekki skyldum GR til úrbóta samkvæmt framansögðu.

Af öllu framangreindu leiðir að kærandi telur sig eiga lögvarða kröfu til þess að GR framkvæmi viðeigandi úrbætur á öllum þeim innanhússlögnum, sem GR (eða undirverktakar fyrirtækisins) hafa gengið frá með ólögumætri bræðisuðu. Án tillits til þess hvort fjarskiptafyrirtæki, s.s. kærandi geti sjálfstætt krafist GR um úrbætur, þá breyti það því ekki að PFS beri eftir sem áður að tryggja að innanhússlögnum verði komið í lögumætt horf og grípa þá eftir atvikum til viðeigandi úrræða gagnvart GR til að knýja fram slíkar úrbætur, hvort heldur að fenginni kvörtun/ábendingu þriðja aðila eða að eigin frumkvæði, sbr. lögbundnar eftirlitsskyldur stofnunarinnar á grundvelli fjarskiptalaga og laga nr. 69/2003 sem og reglna nr. 1109/2006.

Hinn 18. desember 2015 barst úrskurðarnefnd bréf frá kæranda með viðbótarröksemdum við kæru. Vísað var til þess að hinn 8. desember 2015 hafi PFS gefið út nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015, sem birtar voru í B-deild Stjórnartíðinda hinn 15. sama mánaðar. Samkvæmt 16. gr. hinna nýju reglna séu þær settar á grundvelli 60. gr. fjarskiptalaga. Við gildistöku þeirra falli jafnframt úr gildi eldri reglur um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1109/2006.

Tekur kærandi fram í erindi sínu að í 3. gr. hinna nýju reglna PFS sé „splæsitinging“ skilgreind sem tenging ljósleiðaraþráða þar sem þeir eru fasttengdir saman með smellutengi, bræðslu eða á sambærilegan máta eða öðru nafni bræðisuða. Samskonar skilgreiningu hafi ekki verið að finna í eldri reglum, nr. 1109/2006. Þá sé í 4. mgr. 7. gr. hinna nýju reglna að finna nýmæli um notkun splæsitinginga við frágang innanhússlagna. Komi þar fram að með samþykki húseiganda sé heimilt að víkja frá 3. mgr. 7. gr. með því að splæsitingja strengenda heimtaugar við innanhússlögn í inntaki ef tveir eða fleiri þræðir innanhússlagnar liggja frá inntaki inn í hverja íbúð. Einu fjarskiptafyrirtæki sé óheimilt að splæsitingja alla þræði hvernar íbúðar við sína heimtaug. Þá tekur kærandi fram að í 5. mgr. sömu greinar komi fram að hafi fjarskiptafyrirtæki þegar tengst innanhússlögn í inntaki skuli það veita greiðan aðgang annars fjarskiptafyrirtækis að tengilista. Hafi fjarskiptafyrirtæki notað splæsitingingu skal það, að beiðni annars

fjarskiptafyrirtækis, á grundvelli pöntunar húseiganda, splæsítengja saman heimitaugarstrengenda þess við lausa þræði innanhússlagnar í inntaki, gegn gjaldi. Sé enginn laus þráður í innanhússlögn þar sem splæsítenging hefur verið notuð er húseiganda heimilt að aftengja innanhússlögn sína frá inntaki þess fjarskiptafyrirtækis sem fyrir er.

Bendir kærandi á að samkvæmt framangreindum nýjum reglum sé fjarskiptafyrirtækjum veitt heimild til að nota splæsítengingu við frágang innanhússlagna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Reglurnar virðist þannig opna á að gengið sé frá innanhússlögnum með bræðisuðu sem á hinn bóginn hafi verið óheimilt samkvæmt eldri reglum. Virðist því hinum nýju reglum ætlað að skjóta a.m.k. einhverjum stöðum undir þá framkvæmd GR, sem fyrirtækið hafi viðhaft um árábil í andstöðu við lög og eldri reglur nr. 1109/2006.

Af þessu tilefni áréttar kærandi að hann telur gildistöku reglna nr. 1111/2015 ekki haggja málatilbúnaði sínum í kærumálinu. Helgist það meðal annars af tveimur atriðum sem skuli skoðast sem viðbót við málatilbúnað kæranda. Annars vegar að hinum nýju reglum verði ekki beitt afturvirkkt um atvik sem gerst hafa fyrir gildistöku þeirra, líkt og þau er kærumál þetta snúi að. Reglurnar geti þannig ekki veitt háttsemi GR, sem sannanlega var ólögsmæt fyrir gildistöku þeirra, einskonar afturvirka löghelgun, a.m.k. að hluta til. Hinar nýju reglur haggi því ekki rétti kæranda til að krefja GR um úrbætur á bræðisuðu, sem GR kom á fyrir gildistöku nýju reglnanna með ólögsmætum hætti, með tilheyrandi skerðingu á lögvörðum rétti og hagsmunum kæranda. Slík afturvirk beiting reglnanna fái enda ekki stöð í ákvæðum fjarskiptalaga né í ákvæðum reglnanna sjálfra. Hins vegar byggir kærandi á því að fyrirbyggjandi bræðisuða GR, sem kröfugerð kæranda taki til, samrýmist ekki þeim skilyrðum sem hinar nýju reglur setji fyrir notkun splæsítengingar eða í öllu falli sé slíkt ósannað. Beri GR og um leið PFS sönnunarbyrði fyrir því að fyrirbyggjandi bræðisuða sé í samræmi við reglurnar að þessu leyti.

Þá kom fram að kærandi væri reiðubúinn til að reifa sjónarmið sín nánar við munnlegan málflutning teldi nefndin þörf á honum.

## 2.

PFS krefst þess aðallega í greinargerð, dags. 27. janúar 2016, að málinu verði vísað frá úrskurðarnefndinni. Byggir PFS frávísunarkröfu á því að þegar sé búið að leysa úr því ágreiningsatriði sem um ræðir á æðra stjórnarsýslustigi. Beri að vísa málinu frá á grundvelli *res judicata* áhrifa. Þessi regla sé mikilvæg og hún eigi við þegar gengið hefur endanlegur úrskurður og máli verði ekki lengur áfrýjað. Minnir PFS á að sex mánaða málshöfðunarfrestur samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun sé liðinn. Þá bendir PFS á að ef það megi bera upp sömu kröfu tvisvar sinnum eða oftár og fá efnislega úrslausn um hana sé ljóst að slíkur málshöfðunarfrestur fyrir dómstólum væri þýðingarlaus, enda mætti þá alltaf með slíkri aðferð endurvekja gömul og útkljáð mál og koma þeim þannig fyrir dómstóla.

Að því er varðar kröfugerð kæranda tekur PFS fram að stofnunin fái ekki séð að það sé neinn efnislegur munur á aðalkröfu og varakröfu kæranda. Ekki skipti máli hvort úrskurðarnefnd gefi sjálf út þau fyrirmæli um úrbætur, sem krafist er eða leggi það fyrir PFS að gera slíkt. Í báðum tilvikum þyrftu slík fyrirmæli að byggja á sömu lagastoð, sem PFS telur ekki vera hendi hvað varðar þá kröfu sem um ræðir. Tekur PFS fram að ef úrskurðarnefnd ákveði að taka málið til efnislegrar meðferðar og telur það koma til álita að leggja fyrir PFS, að hlutast til um að GR framkvæmi úrbætur á frágangi tenginga í húskassa, telji stofnunin óhjákvæmilegt að úrskurðarnefnd leiðbeini PFS um á hvaða lagagrundvelli slík fyrirmæli skuli byggja, sérstaklega í ljósi fyrri úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, nr. 5/2014.

Þá fjallar kærandi um áhrif úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014. Tekur PFS fram að með úrskurðinum hafi ákvörðun PFS nr. 32/2014 verið staðfest um efnisatriði málsins, en felld hafi verið úr gildi fyrirmæli stofnunarinnar til GR um að framkvæma úrbætur á tengingum í húskassa. Rökstuðningur úrskurðarnefndar fyrir ógildingu á fyrirmælum stofnunarinnar hafi varðað fyrst og fremst sjónarmið um beitingu viðurlagaheimilda. Annars vegar hafi nefndin talið að fyrirmælin væru ekki 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 beitingar viðurlagaákvæða væru ekki uppfylltar, m.a. um að með skýrum hætti kæmi fram efni brots og á hvaða lagagrunni viðurlög við brotum byggji. Vísar PFS til niðurstöðu úrskurðarnefndar í málinu, þar sem er að finna rökstuðning fyrir niðurstöðu um ógildingu þess hluta hinnar kærðu ákvörðunar er varðar kröfu um úrbætur. Telur PFS ljóst að úrskurðarnefnd hafi þegar fjallað um fyrirmæli til GR um að félagið grípi til þeirra úrbóta sem krafist er af hálfu kæranda. Það hafi verið afstaða úrskurðarnefndar að slík fyrirmæli fælu í sér beitingu viðurlaga sem ekki væru í samræmi við 14. gr. þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagna, né væri framsetning viðurlaganna (fyrirmælanna) með þeim hætti að uppfyllt væru skilyrði 73. og 74. gr. fjarskiptalaga. PFS fái ekki séð hvernig unnt sé að fallast á efnislega sömu kröfu kæranda nú, án þess að gengið sé í berhögg við þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014. Þá kemur fram að PFS telji einnig að svo virðist sem niðurstaða úrskurðarnefndar hafi að einhverju leyti byggt á meðalhófssjónarmiðum, þ.e.a.s. að fyrirmælin hefðu verið verulega íþyngjandi gagnvart GR. Hafi slík sjónarmið átt við í fyrra máli verði að telja að þau séu enn í fullu gildi, ekki síst með tilliti til þess að sú framkvæmd á tengingum sem GR viðhafði og braut gegn eldri reglum teljist nú vera lögmæt að breyttum reglum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Víkur PFS því næst að lagagrundvelli hinnar kærðu ákvörðunar. Tekur PFS fram að þegar krafa hafi borist að nýju frá kæranda hinn 26. ágúst 2015, um aðgang að tilteknum innanhússlögnum sem GR hafði tengst og voru sérstaklega tilgreindar og að fengnum athugasemdum frá GR hafi stofnunin talið, jafnframt með tilliti forsendna í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2014, vera tilefni til að endurtaka rannsókn málsins frá grunni.

Tekur PFS fram að þegar um er að ræða kröfu um úrbætur á ólögmetu ástandi verði hún að beinast að þeim aðila sem beri hina lagalegu ábyrgð. Ekki sé nóg að sýna fram á að tenging strengenda heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn hafi verið í andstöðu við reglur nr. 1109/2006 og að framkvæmdin hafi verið á hendi GR eða undirverktaka félagsins. Í fjarskiptalögum sé fjallað um ábyrgðarskil milli fjarskiptafyrirtækja og húseigenda á innanhússfjarskiptalögnum, sbr. 60. gr. fjarskiptalaga, sbr. og 4. gr. þágildandi reglna um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006. Tekur PFS beint upp 60. gr. fjarskiptalaga, en í ákvæðinu kemur m.a. fram að húseigendur séu ábyrgir fyrir innanhússlögnum fyrir fjarskipti frá nettengipunkti. Einnig segir í ákvæðinu að húseigendur beri ábyrgð á öllu viðhaldi, breytingum og endurnýjun innanhússlagna. Tekur PFS fram að það sé álit stofnunarinnar að 60. gr. fjarskiptalaga og einkum 4. gr. þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, svari því mjög skýrt að kröfu um úrbætur á frágangi innanhússfjarskiptalagna verði ekki beint að fjarskiptafyrirtækjum, í þessu tilviki GR. Þá mæli það einnig gegn því að GR geti borið slíka ábyrgð að félagið er ekki aðstöðu til þess að efna slíka kvöð nema með aðkomu og samþykki húseiganda.

Þá fjallar PFS um nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015. Tekur PFS fram að á árinu 2014 hafi það verið meðal skilgreindra verkefna PFS fyrir árið að endurskoða reglur stofnunarinnar um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006. Hafi þá þegar komið fram réttmætar ábendingar frá aðilum á fjarskiptamarkaði um að þörf væri að endurskoða reglurnar með tilliti til þeirrar ljósleiðaravæðingar sem hefði átt sér stað á undanförunum árum. Að áliti PFS voru reglur nr. 1109/2006 tæknilega hlutlausar og höfðu að geyma almennar kröfur til lagna óháð tegund, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 32/2014. Á hinn bóginn var ljóst að vegna eðlismunar á koparheimtaugum og ljósleiðaraheimtaugum gæti verið til bóta að skýra sum atriði reglnanna með tilliti til þessa. Tekur PFS þá fram að vinnu við endurskoðunina hafi hins vegar verið slegið á frest þegar PFS barst kvörtun kæranda um rangan frágang GR á strengendum heimtauga í húskössum, auk kröfu um lagafæringu félagsins á slíkum tengingum. Taldi PFS ekki fært að vinna að breytingum á stjórnvaldsfyrirmælum á meðan leyst væri úr ágreiningi sem varðaði efni fyrirmælanna. Með öðrum orðum yrði að skera úr um ágreininginn á grundvelli gildandi reglna. Þá tekur PFS fram að eftir að stofnunin hafi verið búin að leysa úr framangreindum ágreiningi með ákvörðun PFS nr. 32/2014 hafi hún tekið upp þráðinn aftur varðandi endurskoðun á reglunum. Við þá vinnu hafi verið ákveðið að viðhafa náið samráð við hagsmunaaðila og sjálfstæða sérfræðinga á þessu sviði, t.d. fulltrúa Staðlaráðs Íslands. Í því skyni hafi verið efnt til fundar hinn 9. september 2015 þar sem endurskoðun reglnanna var kynnt, haldnar umræður um mögulegar breytingar og útskýrt hvernig málsmeðferð yrði hagað. Leitaði stofnunin m.a. eftir tillögum og innleggi frá þátttakendum. Í svörum aðila hafi m.a. komið fram óskir og tillögur um breytingar á 7. gr. reglnanna sem varðar kröfur til frágangs tenginga í húskassa. Meirihluti umsagnaraðila hafi annað hvort verið hlynntir eða hlutlausir varðandi það að heimila splæsitungingu (bræðisuða). Kærandi hafi hins vegar verið eini aðilinn sem vildi efnislega óbreyttar

reglur hvað þetta varðar, þ.e.a.s. að áfram yrði gerð krafa um að tengja strengenda heimtaugar í tengilista.

Í ljósi athugasemda frá umsagnaraðilum, m.a. með hliðsjón af tillögu Staðlaráðs Íslands um að aðferð við tengingu heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn gæti verið valkvæð, útfærði PFS undanþágu frá meginreglunni um tengilista sbr. 4. mgr. 7. gr. núgildandi reglna. Í reglunni er kveðið á um að með samþykki húseiganda sé heimilt að víkja frá 3. mgr. 7. gr. með því að splæsítengja strengenda heimtaugar við innanhússlögn í inntaki ef tveir eða fleiri þræðir innanhússlagnar liggja frá inntaki inn í hverja íbúð. Þá segir einnig að einu fjarskiptafyrirtæki sé óheimilt að splæsítengja alla þræði hvernar íbúðar við sína heimtaug. Tekur PFS fram að reglan byggji á þeirri ábyrgðarskiptingu sem kveðið sé á um í lögum og reglum um að húseigandi beri ábyrgð á innanhússfjarskiptalögnum frá inntaki fjarskiptastrengja. Sé aðgangur fjarskiptafyrirtækis sem síðar komi að tengingu tryggður, sbr. krafa um að það sé a.m.k. einn aukaþráður laus inn í hverja íbúð, fái PFS ekki séð að verið sé að hindra aðgang að innanhússlögn sem brjóti gegn meginreglu um jafnræði fjarskiptafyrirtækja. Þá tekur PFS fram að því fjarskiptafyrirtæki sem kom fyrir að og notaði splæsítengingu sé skylt að útvega því fjarskiptafyrirtæki sem síðar kemur aðgang að hinum lausa þræði innanhússfjarskiptalagnarinnar sbr. 5. mgr. 7. gr. reglnanna.

Telur PFS, með tilliti til þess að hið nýja ákvæði 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir heimilar splæsítengingu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, það vera fráleitt að GR verði gert að færa tugþúsundir tenginga til samræmis við kröfur eldri og brottfallinna reglna. Með þessu sé PFS ekki að segja að hinar nýju reglur eigi að gilda afturvirkkt, heldur fremur að slík fyrirmæli fái á engan hátt samrýmst sjónarmiðum um meðalhóf. Tekur PFS fram að ekki sé um að ræða tilraunir PFS til að undirbyggja einhverskonar eftir á lagastoð til að löghelga fyrri framkvæmd GR, eins og lesa megi út úr viðbótarröksemdum kæranda. Um sé að ræða endurskoðun á stjórnvaldsfyrirmælum sem hafi verið unnar með opnum og gagnsæjum hætti í samráði við hagsmunaaðila og óháða sérfræðinga, þ.m.t. Staðlaráð Íslands. Þetta hafi verið sú niðurstaða sem hvað breiðust samstaða náðist um. PFS tekur fram að stofnunin telji óþarft að gera lítið úr þeirri faglegu vinnu eða gera tilraun til þess að sveipa hana tortryggni.

Þá telur PFS það liggja fyrir utan úrlausnarefni þessa máls hvort þær tengingar sem krafist er úrbóta á uppfylli skilyrði hinna nýju reglna og vísar í því sambandi til viðbótarröksemda kæranda. Kærandi vísi ekki til neinna dæma um slíkt og ekki verði lagt á GR og/eða PFS að afsanna meint eða hugsanleg brot félagsins hvað það varðar.

PFS áréttar að kröfu um úrbætur á röngum frágangi verði ekki beint að GR. Slík fyrirmæli séu auk þess óframkvæmanleg án samþykkis og aðkomu viðkomandi húseiganda.

Í kæru komi fram að fyrri fyrirmæli PFS hafi verið ógilt af ástæðum sem varði formlegan búning ákvörðunarinnar. Varði formannmarki skort á viðhlítandi lagastoð, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014, verði ekki bætt úr því með nýjum



búningi máls. Hvergi í kærú sé vísað til sérstakrar lagastoðar til þess að beina fyriræmum að GR um úrbætur í samræmi við kröfu kæranda, heldur vísað almennt til valdheimilda úrskurðarnefndar, samkvæmt lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og almennra reglna stjórnsluréttar. PFS telur að almenn og ótilgreind lagastoð geti ekki verið grundvöllur fyrir íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. PFS telur að ekkert hafi komið fram í kærú sem haggi lagagrundvelli hinnar kærðu ákvörðunar og að ekki sé fyrir hendi lagastoð til að beina fyriræmum um úrbætur til GR eins og hér hátti til.

### 3.

GR gerir aðallega þá kröfu í umsögn, dags. 29. janúar 2016, að málinu verði vísað frá. Verði ekki fallist á það er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað. Í báðum tilvikum gerir GR þá kröfu að kæranda verði gert að greiða sér málskostnað við að halda uppi vörnum í málinu og að það verði ekki fallist á munnlegan málflutning.

GR áréttar að með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmál nr. 5/2014 hafi nefndin tekið afstöðu til þess hvort GR yrði gert að færa splæsitingar í annað horf. Í úrskurðinum hafi það verið mat nefndarinnar að það yrði ekki lagt á GR að grípa til aðgerða enda yrði slíkt of íþyngjandi fyrir fyrirtækið. Það ásamt því að formskilyrðum var ekki fylgt hafi leitt til þess að 4. mgr. ákvörðunarorða PFS í máli nr. 32/2014 um úrbætur voru felld niður. Vísar kærandi í því sambandi til 9. kafla fyrrnefnds úrskurðar úrskurðarnefndar. Bendir kærandi á að til þessa sé vísað í hinn kærðu ákvörðun. Þá komi einnig fram í hinn kærðu ákvörðun að ábyrgðin væri gagnvart húseiganda en ekki kæranda.

Líkt og kærandi haldi fram í kærú hafi það ekki verið af þeirri ástæðu einni að formskilyrðum var ekki fylgt, að úrbótaskylda GR hafi verið felld niður, heldur einnig þeirri ástæðu að úrskurðarnefndinni sjálfri þótti úrbótaskyldan verulega íþyngjandi. Þetta telur GR mikilvægt og til þessa hafi m.a. verið litið í hinn kærðu ákvörðun.

Að auki hafi PFS í hinn kærðu ákvörðun litið til eignarhalds lagna en það sé húseigandi sem sé eigandi og ábyrgur fyrir innanhússlögnum fyrir fjarskipti frá nettengipunkti, sbr. 60. gr. fjarskiptalaga, 4. gr. reglna um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006 og 4. gr. hinna nýju reglna nr. 1111/2015, sama efnis, sem tóku gildi hinn 16. desember 2015. Þá sé hann einnig ábyrgur fyrir öllu viðhaldi, breytingum og endurnýjun innanhússlagna, sbr. 3. másl. 4. gr. reglnanna. Þannig væri ekki unnt að beina kröfu að GR framhjá hinum eiginlega ábyrgðaraðila og eiganda lagnanna. Með vísan til þessara sjónarmiða hafi PFS ekki fallist á kröfu kæranda um að GR yrði gert að bæta úr aðstæðum.

Þá bendir GR á að hinar nýju reglur um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1111/2015, heimili bræðisuðu. Með reglunum hafi m.a. verið ætlunin að taka á þeim álitamálum sem uppi voru í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2014, m.a. að skýra heimildir til frávik frá þeim og færa þær nær þeirri tækni á fastlínnumarkaði sem nær eingöngu sé notuð við lagningu nýrra fjarskiptalagna í dag. Reglurnar hafi verið unnar í nánu og góðu

samráði við hagsmunaaðila. Hafi bæði GR og kærandi komið að málum auk annarra fjarskiptafyrirtækja. PFS hafi farið ítarlega yfir málin með öllum hagsmunaaðilum í sameiningu auk þess sem fulltrúar stofnunarinnar hafi farið með þeim, m.a. GR og kæranda hvoru um sig í vettvangsferðir þar sem þeir kynntu sér innanhússfjarskiptalagnir og aðstæður á fjölda staða víða, m.a. um höfuðborgarsvæðið. Í þeim ferðum hafi það verið staðreynt að það var ekki einungis GR sem tíðkað hefur bræðisuðu í gildistíð eldri reglna, heldur aðrir aðilar á íslenskum fjarskiptamarkaði, m.a. kærandi í máli þessu. Það staðfesti m.a. kærandi í erindi sínu til úrskurðarnefndar dags. 15. maí 2015, sem sent hafi verið af hálfu kæranda, í aðdraganda úrskurðar nr. 5/2014. Telur GR þetta því hafa verið viðtekna venju á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Vísar GR til 7. gr. reglnanna þar sem fjallað er um inntak fjarskiptatengja. Tekur GR fram að í 3. mgr. 7. gr. sé að finna meginreglu um frágang tenginga, þar sem segi að í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis skuli tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlögn tengist með tengisnúru. Það sem hins vegar mestu máli skipti í tengslum við þetta mál og þá stöðu sem upp var komin varðandi bræðisuður, sé að mati GR að í hinum nýju reglum sé að finna ákvæði sem heimilar hana, sbr. 4. mgr. 7. gr. reglnanna. Með því telur GR viðurkennt að húseigandi sjálfur eigi val um það hvernig hans tengingum sé háttað og geti hann valið bræðisuðu ef hann svo kjósi. Þessi leið sé farin í ljósi þess að bræðisuða hafi tíðkast á íslenskum fjarskiptamarkaði enda í þágu hagsmuna heimila og fyrirtækja, m.a. með hliðsjón af öryggissjónarmiðum. Þegar bræðisuða sé ekki notuð sé auðveldara að koma hlerunarbúnaði fyrir þar sem einungis þurfi að kippa innanhússtreng úr tengilista og koma fyrir hlerunarbúnaði og stinga svo innanhússtrengnum aftur í listann. Slíkt taki enga stund og ólíklegt sé að notandinn finni fyrir því. Þegar bræðisuða sé hins vegar notuð þurfi að klippa strenginn í sundur áður en hægt sé að koma hlerunarbúnaði fyrir á honum. Svo þurfi að tengja aftur innanhússtrenginn með suðu við þá strengi sem leiði út úr húsi. Öll þessi framkvæmd sé tímafrekari og líklegri til að vekja athygli þeirra sem notast við viðkomandi streng. Bendir GR einnig á að hætta geti stafað af því að auðvelt sé að aftengja strengenda líkt og þegar tengt sé í tengilista enda þekkt að öryggishnappar og annar öryggisbúnaður sé tengdur í gegnum net heimilis eða fyrirtækja. Með nýjum reglum hafi því verið tekið undir sjónarmið GR í fyrra ágreiningsmáli og annarra hagsmunaaðila við mótun reglnanna að mikilvægt væri að nýjar reglur heimiluðu þann frágang sem flest fjarskiptafyrirtæki notast við í inntaki og væri öruggastur.

Bendir GR á að vegna þeirrar stöðu að bræðisuður eru til staðar og með hliðsjón af því að úrbótaskylda yrði ekki lögð fyrir GR, hafi þótt mikilvægt að reglurnar tækju á þeirri stöðu sem upp kynni að koma varðandi splæsítengingar sem framkvæmdar voru í gildistíð eldri reglna og jafnvel fyrir gildistöku þeirra. Þess vegna sé í 5. mgr. 7. gr. fjallað um það þegar nýtt fjarskiptafyrirtæki komi inn í fasteign og hyggst veita húseiganda þjónustu, samhliða eða í stað þess fyrirtækis sem fyrst hafi verið til að veita hana í viðkomandi fasteign. Með ákvæðinu telur GR viðurkennt að splæsítenging kunni að vera til staðar. Það hafi augljóslega verið ætlun PFS að láta ákvæðið ná yfir allar bræðisuður óháð því hvenær þær

voru framkvæmdar, enda er það svo að samkvæmt nýjum reglum skal hafa tvo eða fleiri þræði inn í íbúð ef bræðisuða er valin. Áður var hins vegar ekki gerð krafa um tvo þræði inn í íbúð að lágmarki líkt og nú. Lokamálsliður 5. mgr. 7. gr. í nýju reglunum sé því augljóslega ætlað að taka á þeirri stöðu þegar bræðisuða er til staðar og aðeins einn þráður inn í íbúð. Þetta geti ekki átt við um annað en einmitt þær bræðisuður sem lagðar voru fyrir gildistöku nýju reglnanna þegar ekki var gerð krafa um tvo þræði.

Með hliðsjón af framangreindu sé það ljóst að PFS hafi með nýjum reglum tekið á þeim óljósu aðstæðum sem voru uppi varðandi bræðisuður sem framkvæmdar voru í gildistíð eldri reglna, nr. 1109/2006, eða fyrr ef því er að skipta. Að mati GR er því ekki tilefni til ágreinings lengur og telur GR kæranda ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn í máli þessu. Verði ekki fallist á frávísun með vísan til framangreinds er það krafa GR að kröfum kæranda verði hafnað með vísan til sömu málsástæðna.

Byggir GR einnig á því að innanhússlagnir séu eign og á ábyrgð húseigenda. Um það sé kveðið í 60. gr. fjarskiptalaga auk 4. gr. núgildandi reglna um innanhússfjarskiptalagnir og sömu greinar eldri reglna. Á þessu hafi verið byggt í hinni kærðu ákvörðun. Þetta hafi úrskurðarnefnd einnig tilgreint í úrskurði nr. 5/2014. Bendir GR á að innanhússfjarskiptalagnir sem GR hafi lagt séu ekki eign fyrirtækisins. Í kjölfar lagningar hafi þær verið afhentar húseiganda til umráða og eignar enda sé annað ósamrýmanlegt fjarskiptalögum og reglum um innanhússfjarskiptalagnir. Þá kunni það að auki að vera svo að hjá sumum viðskiptavinum hafi annar aðili lagt innanhússfjarskiptalagnir sem notaðar eru vegna viðskipta við GR. Óski viðkomandi húseigandi eftir viðhaldi, breytingu eða endurnýjun lagnanna sé það jafnframt á hans ábyrgð, sbr. 60. gr. fjarskiptalaga og 4. gr. reglna um innanhússfjarskiptalagnir.

Með hliðsjón af þessu verði kröfu um úrbætur því ekki beint að GR af hálfu þriðja aðila, þ.e.a.s. kæranda, enda verði aldrei hægt að fallast á það að innanhússfjarskiptalögnum sé breytt eða álíka án aðkomu og samþykkis húseigenda.

Til viðbótar við framangreint telur GR að hafa verið í huga að nýjar reglur heimili bræðisuðu og þær taki ekki aðeins til lagna sem voru lagðar fyrir gildistöku þeirra heldur einnig þeirra sem lagðar voru í gildistíð eldri reglna og jafnvel fyrir gildistöku þeirra. Mismunun milli neytenda væri fólgin í því ef húseigendum, sem fengu lagnir með bræðisuðu fyrir gildistöku núverandi reglna, væri það óheimilt og yrði gert að bæta þar úr á meðan öðrum sem fá þær á grundvelli nýrra reglna væri heimilt að halda þeim. GR fær ekki séð að slík mismunun fái staðist. Heimilt sé að beita hinum nýju reglum afturvirkkt í þessu tilviki enda séu ákvæðin ekki íþyngjandi fyrir neytendur heldur þvert á móti ívilnandi þar sem neytendur hafi meira val og svigrúm en áður til að taka ákvarðanir um eigin fjarskiptalagnir. GR fái því ekki séð hvernig unnt væri að takmarka beitingu þeirra afturvirkkt líkt og kærandi haldi fram.

GR mótmælir því að kærandi hafi orðið fyrir hagsmunaskerðingu af einhverju tagi af völdum bræðisuðu. Ef svo væri mætti halda því sama fram um að GR hefði orðið fyrir henni af hálfu kæranda, sbr. áðurgreinda tilvísun um að kærandi hafi tíðkað bræðisuðu. GR hafi frá upphafi lagt húseigendum til innanhússlagnir til að gera þeim kleift að nýta sér þjónustu GR. Að mati GR geti sú aðferð ekki skaðað hagsmuni kæranda líkt og haldið sé fram af hálfu kæranda. Bræðisuðu sé hægt að taka í sundur líkt og staðfest sé í 5. mgr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015. Þrátt fyrir að hún sé til staðar komi það ekki í veg fyrir að annað fjarskiptafyrirtæki komi inn í stað þess sem fyrir er með þjónustu í fasteign. Þvert á móti búi fyrirtæki, sem kemur nýtt í fasteign á eftir öðru betur, enda séu innanhússfjarskiptalagnir til staðar. Þær þurfi því ekki að leggja sem annars þyrfti að gera. Er því kostnaðurinn við slíkar aðstæður því í reynd minni en ella fyrir viðkomandi fyrirtæki. Fáist því ekki með nokkru móti séð hvernig nokkurt fyrirtæki, kærandi, GR eða önnur, geti orðið fyrir tjóni eða hagsmunaskerðingu vegna bræðisuðu. Telji kærandi sig hafa orðið fyrir tjóni sé eðlilegt að slíkt tjón verði sannað og orsakasambengið við þá framkvæmd sem viðhöfð hafi verið einnig. Telur GR það ekki hafa verið gert og því beri að líta fram hjá fullyrðingum þess efnis.

Varðandi viðurlagakröfu kæranda þá mótmæli GR því að úrskurðarnefndin hafi heimild til að taka upp þær heimildir sem PFS hafi á grundvelli fjarskiptalaga. Eðlilegra og með hliðsjón af réttaröryggi væri rétt, telji nefndin annmarka á málsmeðferðinni, að heimvísa slíku til PFS. Þá fáist ekki séð með hliðsjón af framangreindu að rök og meðalhóf heimili að GR verði beitt viðurlögum vegna framkvæmdar á lögnum í eigu þriðja aðila sem að auki hafi nú verið fest í sessi með nýjum reglum. Slík viðurlög hafi verið talin of íþyngjandi með úrskurði nefndarinnar nr. 5/2014.

Telur GR að rök standi ekki til munnlegs málflutnings í málinu. Bendir GR í því sambandi á 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009. Bendir GR á að um sé að ræða mál sem sé sama efnis og mál úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2014. Hafi þar verið fjallað nokkuð ítarlega um innanhússlagnir og frágang þeirra. Þá hafi einnig legið fyrir nefndinni fjölmörg gögn og nokkur erindi þeirra þriggja aðila sem aðkomu höfðu að málinu. Í því tilviki var ekki um munnlegan málflutning að ræða. Fáist ekki séð að málið sé sérlega flókið eða vandasamt né að um þýðingarmikið mál sé að ræða eða að deilt sé um grundvallaratriði í fjarskiptarétti. Telur GR ekki að skilyrði fyrir munnlegum málflutningi séu heldur uppfyllt í þessu máli.

Að lokum bendir GR á að það hafi verið ástæðulaust fyrir kæranda að beina enn einu málinu að GR og fara með það fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með reglum um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015, hafi verið leyst úr þeim ágreiningsefnum sem uppi voru og þeirri óljósu stöðu sem upp var komin í kjölfar úrskurðar nefndarinnar nr. 5/2014.

#### 4.

Athugasemdir PFS og GR voru sendar kæranda til upplýsinga og eftir atvikum til frekari athugasemda. Úrskurðarnefnd bærust viðbótarröksemdir frá kæranda hinn 30. mars 2016, þar sem kærandi mótmælti málatilbúnaði PFS og GR í heild sinni.

Kærandi áréttaði tiltekin sjónarmið, í ljósi framkominna sjónarmiða varnaraðila og vegna gildistöku nýrra reglna PFS, nr. 1111/2015. Benti kærandi á að málatilbúnaður hans væri reistur á því meginatriði að GR bæri að hlíta settum laga- og stjórnvaldsreglum við frágang innanhússlagna. Fyrir liggir að umrædd bræðisuða GR hafi falið í sér skýlaust brot gegn reglum PFS nr. 1109/2006, einkum 7. gr. Það hafi verið staðfest í ákvörðun PFS nr. 32/2014 og loks úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 29. júní 2015 í máli nr. 5/2014. Sá úrskurður, sem ekki hafi verið hnekkkt, bindi bæði GR og PFS. Leiði þá þegar af framansögðu að GR sé skylt að koma hinum ólögmæta frágangi í lögmætt horf. Vísar kærandi til grundvallarreglu íslensks réttar um skyldu til að aflétta ólögmætu ástandi hvíla á þeim sem kom því ástandi á.

Tekur kærandi fram að eftir úrskurð úrskurðarnefndar frá 29. júní 2015 hafi kærandi gengið á eftir því að PFS framfylgdi honum. Því erindi hafi PFS hafnað með hinni kærðu ákvörðun. Samandregið telji stofnunin sig skorta lagaheimild til að skylda GR til að gera viðeigandi úrbætur til samræmis við niðurstöðu úrskurðarnefndar (og raunar eigin niðurstöðu stofnunarinnar, sbr. ákvörðun nr. 32/2014) sem byggð er á settu lagaboði. Ljóst er að mati kæranda að framangreinda afstöðu PFS skortir lagastoð enda gengur hún þvert á þær skyldur sem á stofnuninni hvíla, m.a. skv. fjarskiptalögum og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sem og að fara gegn meginreglum íslensks stjórnarsýsluréttar um réttaráhrif stjórnvaldsákvæðana, þ.m.t. úrskurða æðra stjórnvalds. Kærandi telur það raunar með nokkrum ólíkindum að eftirlitsstofnun, sem hefur það lögbundna hlutverk að framfylgja lögum og reglum á sviði fjarskipta, telji sér óskylt og ófært að aðhafast gagnvart fjarskiptafyrirtæki, sem æðra sett stjórnvald hefur talið hafa gerst brotlegt við lög. Ef slíkt er niðurstaðan þá sé heldur vandséð hvert sé hlutverk PFS og úrskurðarnefndar, þegar kemur að réttarvörslu á sviði fjarskiptaréttar. Telur kærandi að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi og skylda GR að koma lagnafrágangi í lögmætt horf.

Bendir kærandi einnig á að eftir að kærandi hafi lagt fram stjórnarsýslukæru málsins hafi PFS sett nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015. Byggir kærandi á því að gildistaka nýrra reglna haggi ekki úrbótaskyldu GR á grundvelli eldri reglna nr. 1109/2006 og úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 5/2014. Samhliða kærumáli þessu, reki kærandi annað kærumál fyrir úrskurðarnefnd vegna ólögmæts lagnafrágangs með bræðisuðu sem GR hefur viðhaft eftir að úrskurður úrskurðarnefndar gekk hinn 29. júní 2015. Vísar kærandi einnig til málatilbúnaðar síns í því kærumáli, að breyttu breytanda.

Varðandi málatilbúnað PFS um *res judicata* áhrif tekur kærandi fram að hann geti ekki fallist á slík sjónarmið PFS. Bendir kærandi á að ekki gildi *res judicata* áhrif í

stjórnsýslurétti með sama hætti og í réttarfari. Viðurkennt sé í stjórnsýslurétti að þegar æðra stjórnvald ógildir ákvörðun lægra stjórnvalds vegna annmarka á formi ákvörðunarinnar, t.d. skýrleika eða rökstuðningi, þá beri lægra stjórnvaldinu almennt, ýmist af sjálfsdáðum eða að kröfu málsaðila, að taka málið aftur til meðferðar og taka nýja ákvörðun í því í samræmi við lög. Tekur kærandi fram að í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2014 sé rakið, í tengslum við 4. málsgrein ákvörðunarorða PFS, að gera verði 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. Þar sem 4. málsgrein ákvörðunarorðanna var á hinn bóginn ekki talin fullnægja framangreindum áskilnaði um skýrleika o.fl. felldi úrskurðarnefnd hana úr gildi. Samkvæmt fyrrgreindum meginreglum stjórnsýsluréttar um réttaráhrif ógildingar vegna formannmarka, svo sem hér stóð á, hafði niðurstaða úrskurðarnefndar um að fella úr gildi 4. málsgrein ákvörðunarorðanna þar af leiðandi þau réttaráhrif ein að PFS bar að taka viðkomandi þátt ágreiningsmálsins aftur til löglegrar stjórnsýslumeðferðar og ákvörðunar, að kröfu kæranda. Í kjölfarið hóf PFS nýtt stjórnsýslumál vegna umræddrar kvörtunar kæranda, sem lauk með hinni kærðu ákvörðun, þar sem leyst var efnislega úr kröfum kæranda. Í hinni kærðu ákvörðun var og jafnframt vikið sérstaklega að þýðingu úrskurðar nr. 5/2014 með þeim orðum að ekki væri ljóst hvaða fordæmisgildi hann hefði hvað varðar beitingu PFS á stjórnsýslulegum úrræðum á grundvelli 73. og 74. gr. fjarskiptalaga og taldi PFS að forsendur úrskurðarnefndar um framangreint gæti ekki orðið grundvöllur að úrlausn þessa máls.

Þá bendir kærandi á að kröfur og málatilbúnaður kæranda í fyrirbyggjandi máli sé reistur á öðrum grunni en PFS byggði fyrri ákvörðun sína á, sem var til umfjöllunar í úrskurði nr. 5/2014. Þegar af þeim ástæðum telur kærandi ekki standa að fjalla um *res judicata* áhrif. Kærandi gerir í þessu samhengi ekki í meginatriðum athugasemd við fyrrgreindar forsendur úrskurðar úrskurðarnefndar um skort á skýrleika o.fl. í fyrrnefndu máli.

Telur kærandi ljóst að ef fallist væri á málatilbúnað PFS um ætluð *res judicata* áhrif þá fælist í því, þvert gegn meginreglum stjórnsýsluréttar og réttaröryggissjónarmiðum, að ef PFS tekur ákvörðun, sem reynist vera haldin annmörkum og úrskurðarnefndin felldi hana úr gildi, þá væri stofnuninni ófært að bæta úr því. Það væri þá ný regla í íslenskum stjórnsýslurétti og ætti þá væntanlega að gilda í öðrum tilvikum. Vísar kærandi einnig í þessu sambandi til úrskurðar úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015 máli sínu til stuðnings.

Að því er varðar túlkun GR á úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2014, tekur kærandi fram að úrskurðarnefnd hafi ekki tekið afgerandi afstöðu til þess hvort GR yrði gert að færa splæsitingar í annað horf, enda hafi ekki verið leyst efnislega úr því ágreiningsefni í úrskurðinum. Áréttar kærandi einnig að samkvæmt almennum reglum feli ógilding á grundvelli formannmarka ekki í sér lokaniðurstöðu á æðra stjórnsýslustigi, heldur geti PFS, í kjölfar ógildingar á þeim grunni, tekið málið aftur til meðferðar og tekið nýja ákvörðun, þar sem bætt hafi verið úr formannmarkanum. Þótt fram komi í umræddum úrskurði að nefnd 4. málsgrein hafi talist verulega íþyngjandi, verði að skoða þau ummæli í samhengi við aðrar forsendur úrskurðarins, en þær lúti að formi ákvörðunarinnar.

Tekur kærandi fram að í greinargerð PFS virðist raunar að hluta til tekið undir fyrrgreind sjónarmið hans varðandi afturvirkni. Nánar tiltekið segi þar að í ljósi 7. gr. hinna nýju reglna varðandi heimild til splæsitingingar telji PFS fráleitt að GR yrði gert að færa tugþúsundir tenginga til samræmis við kröfur eldri og brottfallinna reglna. Með þessu sé PFS ekki að segja að hinar nýju reglur eigi að gilda afturvirk, heldur fremur að slík fyrirmæli fái á engan hátt samrýmst sjónarmiðum um meðalhóf. Af framangreindum málalíbúnaði PFS telur kærandi að ekki verði önnur ályktun dregin en sú að PFS telji hinar nýju reglur ekki hafa afturvirk réttaráhrif, og að ekki sé byggt á slíku af hálfu PFS.

Fyrrgreind ályktun um að hinar nýju reglur hafi ekki afturvirkar réttarverkanir telur kærandi einnig vera í samræmi við efni þeirra, sbr. m.a. 1. mgr. 7. gr., sem afmarkar ákvæðið í heild við nýbyggingar fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis, sbr. og samræmisskýringu við þær málsgreinar sem á eftir koma. Í því samhengi hafnar kærandi og þeirri ályktun í greinargerð GR að lokamálsliður 5. mgr. 7. gr. varði bræðisuður sem lagðar voru fyrir gildistöku nýju reglnanna þegar ekki var gerð krafa um tvo þræði. Þvert á móti telur kærandi að það verði að lesa ákvæðið í samhengi við lokamálslið 3. mgr. sömu greinar, þ.e.a.s. að einu fjarskiptafyrirtæki sé óheimilt að splæsitingja alla þræði hverrar íbúðar við sína heimtaug. Lokamálsliður 5. mgr. 7. gr. lúti þannig ekki að ólögumætri bræðisuðu úr gildistíð eldri reglna PFS, hvorki samkvæmt orðalagi sínu né efni, en hvað sem því líður hafi PFS, tekið af skarið um að reglurnar séu ekki afturvirkar. Sama niðurstaða leiði jafnframt af almennum reglum íslensks réttar um lagaskil og afturvirkni laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

Af framansögðu leiði jafnframt að ekki stoði fyrir GR að byggja á því að hinar nýju reglur geti löghelgað fyrri ólögumæta bræðisuðu GR með afturvirkum hætti, enda gangi sá málalíbúnaður GR þvert á yfirlýsingar stjórnvaldsins sem reglurnar setti, þ.e.a.s. PFS. Telur kærandi að þegar af þessum ástæðum beri að hafna öllum málsástæðum GR er lúta að hinum nýju reglum PFS. Yrði niðurstaðan á hinn bóginn sú, sem PFS og GR krefjast, þ.e.a.s. að ef eitt fjarskiptafyrirtæki hefur brotið gegn lögumætum hagsmunum annars, svo sem hér liggur fyrir og það telst jafnframt samkeppni og neytendum til tjóns, þá geti hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvald allt að einu löghelgað háttsemi hins brotlega fyrirtækis með afturvirkum hætti, þá væri slík niðurstaða með öllu án fordæma og andstæð almennri réttarvitund.

Loks telur kærandi að hvað sem líði afturvirkni hinna nýju reglna PFS, þá sé ósannað að fyrirbyggjandi bræðisuða GR fullnægi skilyrðum hinna nýju reglna til „splæsitingingar“, sbr. 7. gr. Í greinargerð fyrir úrskurðarnefnd geri GR heldur enga tilraun til að leiða í ljós hvort svo sé, né leggi GR fram nein gögn sem varpa ljósi á þetta atriði, svo sem GR hefði þó verið í lófa lagið. Verða GR og einnig PFS að bera halla af þeim sönnunarskorti, en framangreint gefur kæranda enn meiri ástæðu til að ætla að hér sé brotalöm á.

Af framangreindu telur kærandi leiða, að leggja verði þágildandi reglur PFS nr. 1109/2006 til grundvallar úrlausn málsins, svo og þá niðurstöðu úrskurðarnefndar, sbr. úrskurð frá nr. 5/2014, að bræðisuða GR brjóti gegn tilvísuðum reglum og hún því ólögमत frá öndverðu. Leiði sú staðreynd jafnframt til þess að GR beri að bæta úr hinu ólögmeta ástandi.

Þá fjallar kærandi um meðalhóf og áhrif af bræðisuðu. Hafnar kærandi sjónarmiðum PFS og GR um meðalhóf, áhrif bræðisuðu o.fl., meðal annars sem þýðingarlausum, enda staðreynd málsins sú, að háttsemi GR hafi brotið gegn settum lögum, sem þá giltu um starfsemi GR, sbr. reglur nr. 1109/2006. Því sé ekki hald í því sjónarmiði PFS, að meðalhóf firri GR ábyrgð vegna háttsemi sem brýtur gegn settum lögum. Fáí það ekki staðist að fjarskiptafyrirtæki þurfi ekki bæta úr broti með þeim rökum að það myndi vera of þungbært fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki, fyrir slíku sé ekkert hald í íslenskum rétti.

Hvað varðar sjónarmið GR um að bræðisuða sé hagkvæm aðferð við tengingar, valdi ekki samkeppnislegu tjóni o.fl. tekur kærandi fram að slíkar vangaveltur fáí því ekki breytt að umrædd bræðisuða sé andstæð settum lögum, sbr. reglur nr. 1109/2006. Kærandi hafnar því umræddum sjónarmiðum GR sem þýðingarlausum fyrir úrlausn kæruefnisins og sem röngum. Í þessu sambandi vísar kærandi jafnframt til umfjöllunar í stjórnslukæru svo og til umfjöllunar í úrskurði úrskurðarnefndar frá 21. apríl 2015 í máli nr. 4/2015, um aðild kæranda að því kærumáli, sbr. IV. kafla úrskurðarins. Í þessu sambandi áréttar kærandi að þótt nýjar reglur PFS heimili splæsítengingu í þröngum undantekningartilvikum, sé meginreglan eftir sem áður sú að tengja beri lagnir við tengilista, sbr. og 7. gr. eldri reglna nr. 1109/2006. Telur kærandi því sjónarmið GR um hagkvæmni bræðisuðu o.fl. ekki fá sérstaka stoð í nýjum reglum PFS. Þau sjónarmið fá heldur ekki stoð í erlendum reglum um sama efni eftir því sem kærandi kemst næst.

## 5.

Viðbótarathugasemdir kæranda voru sendar PFS og GR til upplýsinga og eftir atvikum til frekari athugasemda. Bárust úrskurðarnefnd frekari athugasemdir frá PFS hinn 1. apríl 2016 og GR hinn 13. apríl 2016.

PFS tók fram að það væri álit stofnunarinnar að málið lægi ljóst fyrir. Kom fram að í hnotskurn teldi PFS málið þannig vaxið að annars vegar væri þess krafist að PFS hlutaðist til um að GR framkvæmdi úrbætur á frágangi strengenda heimtaugar í húskassa, því erindi hefði verið synjað með hinni kærðu ákvörðun. Hins vegar hefði komið fram krafa um að PFS stöðvaði áframhaldandi brot GR varðandi frágang á strengendum heimtaugar í húskassa. Sá frágangur, sem krafan lýtur að væri ekki lengur ólögमत, skv. nýjum reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, sem PFS setti á grundvelli víðtæks samráðs við markaðsaðila (mál úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2015). PFS hefði því engar forsendur til þess að taka slíka kröfu til meðferðar. Ítrekaði PFS að þess væri krafist að hin kærða ákvörðun yrði staðfest.



Frekari athugasemdir vegna málsins bárust einnig frá GR. Þar kom fram að lögð væri áhersla á að innanhússlagnir séu í eigu húseigenda sem fari með forræði á kröfum er þær varða. Krafa um úrbætur á þeim yrði því einungis gerð af réttthafa hagsmunanna en ekki þriðja aðila. Þá sé hvergi í lögum getið um að kærandi geti kallað eftir þeirri íþyngjandi kvöð sem úrbótaskylda væri. Að auki áréttar GR að nýjar reglur nr. 1111/2015, taki á stöðunni sem upp kunni að koma er bræðisuða hefði verið framkvæmd í gildistíð eldri reglna. Óumdeilt sé að bræðisuða var framkvæmd í gildistíð eldri reglna og ekki einungis af GR. Vísar GR til 4. mgr. og 5. mgr. 7. gr. reglnanna í því sambandi. Telur GR einnig að PFS hafi staðfest þennan skilning sinn með tölvupósti til GR hinn 25. janúar 2016. Telur GR jafnframt að 7. gr. reglnanna sé ekki einskorðuð við nýbyggingar fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis líkt og kærandi haldi fram. Þó kunni að vera að orðalagið í 3. mgr. gefi til kynna að beiting 3. og 4. mgr. greinarinnar afmarkist við slíkar byggingar. Burtséð frá því standi ákvæði 5. mgr. hins vegar sjálfstætt óháð því hvort um framangreindar tegundir bygginga sé að ræða eða annars konar byggingar, t.d. eldri byggingar. Ákvæði um það hvernig inntak fjarskiptastrengja í öðrum tilvikum skuli úr garði gert er einkum í 1. mgr. 6. gr. og svo 5. mgr. 7. gr. reglnanna. Í 1. mgr. 6. gr. segi að frágangur innanhússlagna skuli vera í samræmi við viðurkennda og viðeigandi ÍST-staðla sem í gildi séu á hverjum tíma. Sem stendur sé enginn ÍST-staðall í gildi sem veiti greinargóðar leiðbeiningar en bendir GR á að unnið sé að gerð hans. Orðalag 5. mgr. 7. gr. gefi hins vegar til kynna að splæsitingingar séu heimilar í öðrum byggingum en nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis enda sé málsgreinin ekki afmörkuð við eina tegund bygginga. Við undirbúning að mótun reglnanna hafi það komið í ljós að það var vilji PFS að heimila splæsitingingar og framangreint orðalag staðfesti það. GR bendir einnig á að heimilt sé að beita reglum með því móti sem greinir að framan, þegar réttaráhrif þeirra eru ekki íþyngjandi. Myndi það því vart teljast fara gegn almennum reglum íslensks réttar um lagaskil og afturvirkni laga og stjórnvaldsfyrirmæla að beita nýju reglunum afturvirkkt með þeim hætti að láta þær ná til ástands sem komið var á fyrir gildistíð eldri reglna enda væri það ekki íþyngjandi fyrir eiganda innanhússlagnanna.

## 6.

Kærandi sendi til úrskurðarnefndarinnar andsvör við viðbótarathugasemdum PFS og GR hinn 11. maí 2016.

Að því er varðar athugasemdir PFS, vísar kærandi til fyrri málatilbúnaðar. Um viðbótarathugasemdir GR tekur kærandi fram að því sé hafnað að húseigendur fari með forræði á kröfum er varði innanhússlagnir og að krafa um úrbætur á slíkum lögnum verði því einungis gerð af réttthafa, en ekki þriðja aðila. Telur kærandi að þessi lögskýring GR leiði til þess að reglur PFS séu í raun orðin tóm. Húseigendur séu jafnan í stöðu neytenda og hafi upp til hópa enga þekkingu á frágangi innanhússlagna. Það sé því óraunhæft og órókrétt að húseigendur geti einir brugðist við brotum fjarskiptafyrirtækja gegn reglunum. Fyrir slíkri niðurstöðu sé engin stoð, hvorki í reglunum sjálfum né öðru. Bendir kærandi á að reglurnar séu allsherjarréttar eðlis. Megi nefna að reglunum sé ætlað að tryggja jafnræði fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að innanhússlögnum, sbr. og lokamálslið

60. gr. fjarskiptalaga. Brjóti fjarskiptafyrirtæki gegn reglunum þá skerði það óhjákvæmilega hagsmuni annarra fjarskiptafyrirtækja, ekki síður en húseigenda. Af þessu leiði að fjarskiptafyrirtæki eigi, líkt og húseigendur, skýlausa og lögvarða kröfu til þess að reglum PFS sé fylgt við frágang lagna og þeim framfylgt af fjarskiptayfirvöldum, svo sem áður hefur komið fram í málatilbúnaði kæranda.

Í þessu sambandi stoði heldur ekki að vísa til þess að húseigendur séu ábyrgir fyrir innanhússlögnum skv. 4. gr. reglnanna. Að mati kæranda verði það ákvæði ekki skilið svo að það útiloki lögsögu PFS til að rannsaka brot gegn reglunum af sjálfsdáðum og grípa til aðgerða af því tilefni. Slíkur skýringarkostur myndi og ganga í berhögg við fyrrgreind markmið og verndarhagsmuni reglnanna, þ.m.t. um jafnræði fjarskiptafyrirtækja. Telur kærandi að ef fallist væri á þá röksemd að 4. gr. reglnanna útilokaði lögsögu PFS, með þeim hætti sem stofnunin og GR halda fram, þá fæli það í raun í sér þá niðurstöðu að stofnunin geti með setningu einfaldra stjórnvaldsfyrirmæla, á borð við reglur nr. 1109/2006, leyst sjálfa sig undan eftirlits- og frumkvæðisskyldum sem á henni hvíla samkvæmt fjarskiptalögum og lögum nr. 69/2003. Slíkt eigi að mati kæranda ekki stoð í lögum.

Þá leggur kærandi áherslu á að skv. 4. gr. reglnanna séu húseigendur einungis ábyrgir fyrir innanhússlögn frá nettengipunkti. Nettengipunkturinn sé þar sem innanhússlögn tengist ljósleiðaraheimtaug í tengilista í húskassa. Þótt húseigendur væru taldir bera ábyrgð á innanhússlögnum frá þeim punkti, þ.m.t. viðhaldi, breytingum og endurnýjun þeirra, þá myndi það ekki leiða til þeirrar ályktunar að húseigendur bæru jafnframt ábyrgð á tengingu og frágangi innanhússlagna við heimtaug fjarskiptafyrirtækis. Þvert á móti sé slík framkvæmd einungis á færi fjarskiptafyrirtækja og annarra sem hafa réttindi til að vinna við innanhússlagnir. Telur kærandi því rökréttara að draga þá ályktun að ábyrgð á tengingu og frágangi lagna hvíli á því fjarskiptafyrirtæki sem annast framkvæmdina, líkt og leiði raunar af reglunum sjálfum og eðli málsins. Skýringarkostur GR og PFS feli aftur á móti í sér að húseigandi, þ.e.a.s. neytandi fjarskiptaþjónustunnar, beri í raun hlutlæga ábyrgð á því hvernig staðið er að verki af hálfu fjarskiptafyrirtækis að þessu leyti, þ.m.t. hvort frágangur samræmist lögum og reglum. Engin stoð sé fyrir slíkri ábyrgð, hvorki í 4. gr. reglnanna né öðru.

Vegna sjónarmiða GR um skýringu nýrra reglna PFS um innanhússlagnir nr. 1111/2015 áréttar kærandi fyrri málatilbúnað. Í því samhengi mótmælir kærandi framlagningu GR á tölvubréfasamskiptum milli GR og PFS, frá 25. janúar 2016. Í fyrra tölvubréfinu beri GR fram spurningu til PFS um skýringu á 5. mgr. 7. gr. reglnanna. Í síðara tölvubréfinu láti PFS í ljós álit sitt á inntaki umræddrar málsgreinar. Augljóst sé að slík samskipti milli PFS og GR geti enga þýðingu haft við meðferð málsins fyrir úrskurðarnefnd, enda GR og PFS varnaraðilar kærúmálsins. Þess utan gæti álit PFS á skýringu reglnanna ekki ráðið úrslitum þegar af þeirri ástæðu að endanlegt úrskurðarvald er í höndum hins æðra setta stjórnvalds, þ.e.a.s. úrskurðarnefndar, og síðan eftir atvikum dómstóla. Hvað sem öðru

líður hafi PFS áður tekið af skarið um að reglur nr. 1111/2015 séu ekki afturvirkar og telur kærandi stofnunina bundna af þeirri yfirlýsingu.

Þá andmælir kærandi sérstaklega því sjónarmiði GR að reglum nr. 1111/2015 megi beita afturvirkni á þeim grundvelli að reglurnar séu ekki íþyngjandi. Í því tilliti sem hér um ræðir séu reglurnar þvert á móti íþyngjandi í garð allra hlutaðeigandi, nema eftir atvikum GR. Í því sambandi vísar kærandi til fyrri umfjöllunar um íþyngjandi áhrif bræðisuðu (splæsítengingar) á hagsmuni annarra fjarskiptafyrirtækja. Að mati kæranda er sérstaklega íþyngjandi það fyrirkomulag, sem ráðgert er í 5. mgr. 7. gr. reglnanna. Af þessu ákvæði reglnanna virðist leiða að óski kærandi eftir því að tengjast innanhússlögnum, sem hafa áður verið bræðisoðnar af GR, virðist aðgangur kæranda að lögnunum háður því að GR veiti atbeina sinn til að aftengja sínar lagnir. Sé þessi skilningur kæranda á reglunum réttur, sé ljóst að reglurnar leiði til umtalsverðs óhagræðis og aðgangshindrana fyrir kæranda, sem voru á hinn bóginn ekki til staðar í eldri reglum nr. 1109/2006 og nýju reglurnar þannig íþyngjandi gagnvart fjarskiptafyrirtækjum. Á sama hátt séu hinar nýju reglur íþyngjandi í garð neytenda, þ.e.a.s. húseigenda, en gagnvart þeim hafi endurtekin bræðisuða jafnframt þau áhrif í för með sér að innanhússlagnir í þeirra eigu, eyðast smám saman upp.

Hvað afturvirkni snertir telur kærandi einnig að nefna verði að samkvæmt almennum reglum um lagaskil og afturvirkni laga verði nýjum réttarreglum ekki beitt um réttarstöðu sem sé fullmótuð fyrir gildistöku þeirra. Hinar ólögmetu tengingar GR, sem mál þetta snertir, voru fullfrágengnar í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 og réttarstaðan því að þessu leyti fullmótuð áður en hinar nýju reglur tóku gildi. Leiði þegar af framansögðu að engin stoð sé fyrir beitingu hinna nýju reglna um atvik máls þessa, sem gerst hafa að öllu leyti fyrir gildistöku þeirra, auk þess sem hvergi er mælt fyrir um það í reglunum að þeim megi beita um tengingar frá því fyrir gildistöku þeirra 16. desember 2015. Hvað sem líði afturvirkni telur kærandi vandséð að fyrrgreint fyrirkomulag reglna nr. 1111/2015, þ.e.a.s. að kærandi þurfi að taka á sig kostnað vegna aftengingar bræðisuðu, þ.m.t. greiða gjald til GR, fái samrýmst þeim lagafyrirmælum sem reglurnar sækja stoð sína í, sbr. einkum 60. gr. fjarskiptalaga og því a.m.k. áhöld um að reglurnar hafi viðhlítandi lagastoð í þessu tilliti.

Með athugasemdum kæranda fylgdu staðlar og tæknireglur, ÍST 150:2009. Bendir kærandi á að í staðlinum og tæknireglunum sé hvergi gert ráð fyrir bræðisuðu sem aðferð við frágang innanhússlagna, heldur sé þar gagngert miðað við að slíkar lagnir skuli tengjast heimtaug gegnum tengilista.

## 7.

Úrskurðarnefnd bærust frekari gögn og athugasemdir frá GR vegna málsins hinn 25. maí 2016 og 15. júní 2016. Frekari athugasemdir bærust frá PFS hinn 16. júní 2016.

Í athugasemdum GR kom fram að mikið væri lagt upp úr öryggismálum hjá GR og því hefði uppleggið verið að viðhafa bræðisuðu/splæsítengingar þegar ljósleiðaralagnir væru annars vegar. Í því sambandi benti GR á að Vodafone hefði lagt áherslu á það í samskiptum við GR að bræðisuður yrðu ávallt viðhafðar þegar viðskiptavinir Vodafone væru annars vegar og vísaði GR í því sambandi til tölvupóstssamskipta Vodafone við GR. Þá voru fyrri sjónarmið ítrekuð og áréttað að innanhússlagnir væru á ábyrgð og í eigu húseigenda sem færu því með forræði á kröfum er þær varða. Í því sambandi bendir GR m.a. á að um meginreglu eignarréttarins sé að ræða sem sé afsprengi stjórnarskrársvarins eignarréttar viðkomandi aðila. Um sambærilega ábyrgð húseigenda sé t.d. fjallað í lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Bendir GR einnig á að fjarskiptalagnir séu fylgífé fasteigna, ráðstöfun þeirra og ákvarðanatataka um allt það sem þær varði sé húseigenda sem taki ákvarðanir um allar breytingar og aðgang fjarskiptafyrirtækja að þeim til breytinga og viðhalds. Fyrir slíkri aðkomu þriðja aðila að eignarréttinum þurfi skýra lagastoð, sbr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Þá kemur fram í málatilbúnaði GR að húseigandi sé ábyrgur fyrir innanhússfjarskiptalögnum en húskassi teljist þeirra á meðal. Sé því ljóst að húseigandinn er ábyrgur fyrir tengingu innanhússfjarskiptalagna hans við hið almenna fjarskiptanet og hvernig frá henni er gengið.

Vísar GR á ný til nýrra reglna nr. 1111/2015, þar sem GR telur reglurnar taka á stöðunni sem upp kunnir að koma er bræðisuða hefur verið framkvæmd í gildistíð eldri reglna. Telur GR það staðfesta hversu hagkvæm og örugg splæsítenging sé, að slíkt hafi verið heimilað í nýjum reglum árið 2015. Bendir GR einnig á að eldri reglur hafi verið skrifaðar í tíð eldri tækni. Markaðurinn hafi talið að bræðisuða væri heimil og GR hafi litið á hana sem besta fyrirkomulagið. Að lokum vísar GR til þess að kærandi hafi lagt fram staðla og bendir á að staðallinn ÍST nr. 151/2009 hafi verið gefinn út sem tækniforskrift sem gilti í þrjú ár og heimild hafi verið til að framlengja hann um tvö ár en hann hafi runnið sitt skeið í mars 2014.

Í viðbótarröksemdum PFS kemur fram að ekki sé um að ræða afturvirkni reglna nr. 1111/2015. Þessum reglum hafi ekki verið beitt um þann ágreining sem mál þetta snúist um. Þvert á móti hafi PFS leyst úr ágreiningi málsaðila um þær tengingar sem GR hafi þegar sett upp á undanfórnum árum á grundvelli þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, sbr. ákvörðun nr. 32/2014. Í síðari kröfu kæranda um úrbætur byggði PFS einnig á þágildandi reglum 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, sbr. ákvörðun nr. 32/2014. Reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir hafi verið settar eftir að leyst var úr ágreiningi aðila í umræddum ákvörðunum og gildi nýju reglurnar um þær tengingar sem settar eru upp eftir gildistöku þeirra. PFS telur því ekki ástæðu til að flækja málið hvað þetta varðar.

Þá fjallar PFS um afmörkun ábyrgðar húseigenda og tekur fram að í 60. gr. fjarskiptalaga, segi að fjarskiptalagnir í húsnæði áskrifenda, þ.m.t. húskassar, séu á ábyrgð húseigenda.

Að álit PFS taki sù ábyrgð til allrar innanhússlagnarinnar og að nettengipunkti í húskassa, sem sé í umráðum og eigu húseigenda. Ábyrgð fjarskiptafyrirtækis lúti að hinu almenna fjarskiptaneti frá nettengipunkti í húskassa. Óeðlilegt sé að annars konar ábyrgð gildi um tengingu innanhússlagnarinnar í fjarskiptainntaki (húskassa) og annarra hluta lagnarinnar sem eru staðsettar í rými sem er í eigu og umráðum húseiganda, rétt eins og inntakið sjálf. Þó svo að húseigandi annist ekki tengingu heimtaugarinnar sjálfur að þá hafi framkvæmdin verið sù að hann hefur undirritað og samþykkt verkbeiðni um uppsetningu á tengingu.

Tekur PFS fram að verklag GR við tengingu strengenda heimtaugar við innanhússfjarskiptalagnir hafi ekki reynst samrýmast kröfum 7. gr. þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Úr þessu hafi verið skorið í ákvörðun PFS nr. 32/2014, niðurstaðan hafi verið staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2014, en fyrirmæli PFS til GR um að framkvæma úrbætur var felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar. Þegar umrædd krafa hafi komið aftur til meðferðar hjá PFS var það niðurstaða PFS, sbr. hin kærða ákvörðun, að GR bæri ekki ábyrgð á röngum frágangi tenginga gagnvart kæranda og að ekki væri hægt að beina kröfu um slíkt til fjarskiptafyrirtækis, í þessu tilviki GR. Eins og fram hafi komið í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2014, sem PFS vísaði til, beri GR ábyrgð á framkvæmdinni gagnvart húseiganda. Það sé því á valdi húseiganda hvort hann fari fram á að GR framkvæmi úrbætur á kostnað fyrirtækisins. Því sé ekki hægt að tala um að húseigandinn beri hlutlæga ábyrgð á frágangi tengingarinnar eins og haldið er fram í málatilbúnaði kæranda.

Að því er varðar tilvísun kæranda til staðla Staðlaráðs Íslands, ÍST 150:2009 og ÍST 151:2009, sem fjalla um frágang innanhússfjarskiptalagna tekur PFS fram að kærandi tiltaki að hvergi sé í staðlinum eða í tæknireglunum gert ráð fyrir bræðisuðu, heldur sé sérstaklega tekið fram að strengendi heimtaugar skuli tengjast tengilista. Í fyrsta lagi bendir PFS á að þær reglur sem PFS setur um innanhússfjarskiptalagnir séu skuldbindandi stjórnslufyrirmæli sem hafi forgang fram yfir óskuldbindandi verklagsreglur sem hagsmuna- og fagaðilar hafa komið sér saman um að fara eftir á sameiginlegum vettvangi sínum. Ef reglur samkvæmt staðlinum stangist á við reglur sem PFS hefur sett á grundvelli laga verði reglur staðalins að vika. Í öðru lagi að gildi ÍST staðlar á hverjum tíma til fyllingar á reglum PFS. Þannig hefur regla í staðlinum enga sjálfstæða þýðingu ef sérstaklega er fjallað um sama eða sambærilegt atriði í reglum PFS. Staðallinn kemur til fyllingar um tæknileg atriði sem reglurnar fjalla ekki um. Í tilviki þágildandi reglna nr. 1109/2006 vísaði staðallinn til samskonar frágangs og kveðið var á um í 7. gr. þágildandi reglna og því ekki um neitt misræmi að ræða. Í þriðja lagi hafi reglur PFS nú verið endurskoðaðar, sbr. reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir og 7. gr. reglnanna taki þó nokkrum efnislegum breytingum.

## 8.

Kærandi sendi til úrskurðarnefndar athugasemdir að nýju hinn 19. ágúst 2016. Áréttar kærandi að reglur nr. 1111/2015 geti ekki komið í veg fyrir úrbótaskyldu vegna brota sem framin voru í tíð eldri reglna nr. 1109/2006. Þá mótmælir kærandi því að hinar nýju reglur nr. 1111/2015 séu ívilnandi.

Kærandi mótmælir einnig sjónarmiðum GR um að splæsitengingar (bræðisuða) feli í sér öruggara og hagkvæmara fyrirkomulag. Lagði kærandi m.a. minnisblað Sæmundar E. Þorsteinssonar, lektors, dags. 29. júlí 2016, til stuðnings þessum málalíbúnaði.

Loks hafnar kærandi í þessu samhengi öllum fullyrðingum GR varðandi ætlaðar óskir fjarskiptafyrirtækja um notkun bræðisuðu í stað lögmætrar tengingar í tengilista, sem ósönnuðum en þess utan þýðingarlausum. Einnig áréttar kærandi, það sem kom fram í fyrri athugasemdum, að ekki verði ráðið samkvæmt rétttri lögskýringu, og eðli málsins samkvæmt, að húseigendur séu ábyrgir fyrir splæsi-tengingunni/bræðisuðunni sem slíkri. Vísar kærandi til 4. gr. reglna nr. 1109/2006 (og nr. 1111/2015). Af orðalagi reglunnar verði ályktað að ábyrgð húseiganda nái ekki til nettengipunktsins. Hér sé og þess að gæta að samkvæmt skilgreiningu hugtaksins „nettengipunktur“ í 3. gr. reglna nr. 1109/2006 skuli staðsetning nettengipunktsins vera fyrsti tengipunktur fyrir innan útvegg sem skal vera í húskassa, nánar tiltekið í tengingu milli tengilista á strengenda fjarskiptafyrirtækja og tengilista fyrir innanhússlagnir. Af framangreindu leiði jafnframt að jafnvel þótt bræðisuða væri lögð að jöfnu við nettengipunkt, svo sem virðist haldið fram, þá sé hún aldrei á ábyrgð húseiganda. Samkvæmt fyrrgreindu geti bræðisuða aldrei verið á ábyrgð húseiganda, hvernig sem á málið sé litið.

Þá telur kærandi leiða af framangreindu að málalíbúnaður GR um að fjarskiptalagnir teljist hefðbundið fylgifé fasteigna, standist ekki, enda sé ekki um að ræða innanhússlagnir fyrir fjarskipti frá nettengipunkti, en þar fyrir utan verði fjarskiptalagnir seint lagðar að jöfnu við hefðbundið fylgifé fasteigna í ljósi séreðlis þeirra, almannahlutverks og þess viðamikla regluverks sem gildir á þessu sviði. Bendir kærandi að lokum á að tilvísun GR til 72. gr. stjórnarskrár um vernd eignaréttarins standist ekki, en svo virðist sem GR skilji umrætt ákvæði þannig að sé frágangur fjarskiptalagna andstæður lögum þá leiði af stjórnarskrárákvæðinu að slíkt hafi engar lögfylgjur nema eigandi lagnanna krefjist þess sjálfur.

## 9.

Ekki bærust frekari efnislegar athugasemdir frá PFS eða GR vegna málsins, en var þó bent á það af hálfu GR að framlagning kæranda á minnisblaði Sæmundar E. Þorsteinssonar, lektors, fæli ekki í sér hlutlaust álit á málinu, en viðkomandi hefði áður starfað hjá kæranda.

#### IV. Niðurstöður

##### 1.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi borið að hlutast til um að GR yrði gert skylt að breyta frágangi heimtauga í húskassa, þannig frágangur þeirra yrði til samræmis við þágildandi reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006. Reglurnar voru í gildi þegar hin kærða ákvörðun var tekin, en nýjar reglur um sama efni, reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015, tóku hins vegar gildi hinn 16. desember 2015 og féllu þá hinar eldri reglur úr gildi. Í hinum nýju reglum er bræðisuða heimil að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Kærandi byggir fyrst og fremst á því að frágangur innanhússlagna með bræðisuðu brjóti gegn reglum PFS nr. 1109/2006, sem tóku gildi hinn 29. desember 2006. Vísar kærandi til þess að því hafi verið slegið föstu í úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 5/2014, frá 29. júní 2015. Telur kærandi að skylda GR til úrbóta leiði sjálfstætt af 60. gr. fjarskiptalaga og almennum reglum íslensks réttar og eðli málsins um lögfylgjur ólögætrar háttsemi. Telur kærandi að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé röng og að hana skorti lagastoð, sem leiða skuli til ógildingar hennar. Telur kærandi einnig að engin rök standi til þess að hugsanleg ábyrgð húseiganda útiloki sjálfstæða ábyrgð GR. Kærandi hafnar þeirri ályktun hinnar kærðu ákvörðunar að úrbætur, til samræmis við reglur PFS nr. 1109/2006, séu almennt háðar samþykki húseigenda, enda séu reglurnar ófrávíkjanlegar. Telur kærandi að bræðisuða GR valdi eða sé til þess fallin að valda kæranda tjóni á fjárhagslegum sem og viðskiptalegum hagsmunum. Kærandi áréttar einnig í málatilbúnaði sínum að gildistaka reglna nr. 1111/2015 haggi ekki málatilbúnaði sínum í kærumálinu. Helgist það annars vegar af því að hinum nýju reglum verði ekki beitt afturvirkkt um atvik sem gerst hafa fyrir gildistöku þeirra, líkt og þau er kærumál þetta snúi að. Hins vegar byggir kærandi á því að fyrirbyggjandi bræðisuða GR, sem kröfugerð kæranda taki til, samrýmist ekki þeim skilyrðum sem hinar nýju reglur setji fyrir notkun splæsitingingar eða í öllu falli sé slíkt ósannað.

PFS byggir frávísunarkröfu sína á því að þegar sé búið að leysa úr því ágreiningsatriði sem um ræðir á æðra stjórnarsýslustigi. Beri að vísa málinu frá á grundvelli *res judicata* áhrifa. Þá vísar PFS til þess að stofnunin fái ekki séð hvernig unnt sé að fallast á efnislega sömu kröfu kæranda nú, án þess að gengið sé í berhögg við þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014. Tekur PFS fram að það sé álit stofnunarinnar að 60. gr. fjarskiptalaga og einkum 4. gr. þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, svari því skýrt að kröfu um úrbætur á frágangi innanhússfjarskiptalagna verði ekki beint að fjarskiptafyrirtækjum, í þessu tilviki GR. Þá mæli það einnig gegn því að GR geti borið slíka ábyrgð að félagið er ekki í aðstöðu til þess að efna slíka kvöð nema með aðkomu og samþykki húseiganda. Tekur PFS einnig fram að, með tilliti til þess að hið nýja ákvæði 7. gr. reglna nr. 1111/2015, um innanhússfjarskiptalagnir, heimilar splæsitingingu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, væri það fráleitt að GR yrði gert að færa tugþúsundir tenginga til samræmis við kröfur eldri og brottfallinna reglna. Þá telur PFS það liggja fyrir utan úrlausnarefni þessa máls

hvort þær tengingar sem krafist er úrbóta á uppfylli skilyrði hinna nýju reglna og vísar í því sambandi til viðbótarröksemda kæranda.

GR byggir á því að með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2014 hafi nefndin tekið afstöðu til þess hvort GR yrði gert að færa splæsitingar í annað horf. Í úrskurðinum hafi það verið mat nefndarinnar að það yrði ekki lagt á GR að grípa til aðgerða enda yrði slíkt of íþyngjandi fyrir fyrirtækið. Það ásamt því að formskilyrðum var ekki fylgt hafi leitt til þess að 4. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 32/2014, um úrbætur, var felld úr gildi með úrskurði nr. 5/2014. Byggir GR einnig á því að innanhússlagnir séu eign og á ábyrgð húseigenda. Telur GR einnig ljóst að PFS hafi með nýjum reglum tekið á þeim óljósu aðstæðum sem voru uppi varðandi bræðisuður sem framkvæmdar voru í gildistíð eldri reglna, nr. 1109/2006 eða fyrr ef því er að skipta. Að mati GR er því ekki tilefni til ágreinings lengur og telur GR kæranda ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn í máli þessu. Telur GR heimilt að beita hinum nýju reglum afturvirkkt í þessu tilviki enda séu ákvæðin ekki íþyngjandi fyrir neytendur heldur þvert á móti ívilnandi þar sem neytendur hafi meira val og svigrúm en áður til að taka ákvarðanir um eigin fjarskiptalagnir. GR mótmælir því að kærandi hafi orðið fyrir hagsmunaskerðingu af einhverju tagi af völdum bræðisuðu.

## 2.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi verið skylt að fallast á kröfu kæranda, sem barst stofnuninni hinn 26. ágúst 2015, um að GR yrði gert að framkvæma úrbætur á frágangi tenginga í húskössum, í sérstaklega tilgreindum húseignum, þannig að þær uppfylltu kröfur sem gerðar voru í reglum Póst- og fjarskiptastofnunar um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006. Umrædd krafa kæranda var nánar tiltekið fólgin í því að PFS hlutaðist til að framfylgja efni úrskurðar úrskurðarnefndar í máli nr. 5/2014, þannig að GR yrði gert að afnema þegar í stað hið ólögsmæta ástand sem hefði skapast af broti GR á fjarskiptalögum og reglum þeirra. Meðfylgjandi erindinu var listi yfir byggingar þar sem kærandi þyrfti þegar í stað að tengjast innanhússlögnum. Umrædd krafa kæranda byggði þannig á niðurstöðu úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 5/2014, þar sem niðurstaða nefndarinnar var að staðfesta að hluta ákvörðun PFS um frágang innanhússlagna, nr. 32/2014. Í úrskurðinum var kveðið á um að GR væri óheimilt að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar (bræðisuða). Á þeim tíma sem ákvörðun PFS nr. 32/2014, var tekin voru í gildi reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006. Niðurstaða þeirrar ákvörðunar og úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 5/2014, var að háttsemi GR sem fólgin var í því að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar væri andstæð þágildandi reglum. PFS hafnaði í hinni kærðu ákvörðun kröfu kæranda um að GR framkvæmdi úrbætur á frágangi tenginga í húskössum, í sérstaklega tilgreindum húseignum, þannig að þær uppfylltu kröfur 7. gr. reglna Póst- og fjarskiptastofnunar um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1109/2006.



Líkt og að framan greinir tóku gildi nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015 hinn 16. desember 2015 og féllu um leið úr gildi eldri reglur um sama efni, nr. 1109/2006. Krafa kæranda um að PFS hlutaðist til um að GR gerði tilteknar breytingar á frágangi innanhússlagna var gerð í gildistíð eldri reglna. Var það því krafa kæranda að GR yrði gert að breyta frágangi innanhússlagnanna þannig að hann samrýmdist hinum eldri reglum. Hin kærða ákvörðun felur í sér að þeirri kröfu kæranda var hafnað af hálfu PFS. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála tekur nefndin til úrskurðar, að kröfu þess sem á sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta, kæranlega ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar, hvort heldur sem kæra lýtur að málsmeðferð eða efni hinnar kærðu ákvörðunar. Svo að aðili hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls verður það að hafa raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðila málsins. Að mati úrskurðarnefndar er ljóst að kærandi hefur ekki lengur lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins hjá úrskurðarnefnd, enda lýtur krafa kæranda að því að GR verði gert að gera breytingar á innanhússlögnum þannig þær samrýmist reglum sem fallnar eru úr gildi. Með vísan til framangreinds verður að vísa kærinni frá nefndinni.

Tekið skal fram að hlutverk úrskurðarnefndarinnar er einvörðungu fólgið í því að endurskoða fyrirliggjandi ákvarðanir PFS. Getur því ekki komið til skoðunar í máli þessu hvort frágangur innanhússlagna GR fari að einhverju leyti gegn nýjum reglum um innanhússfjarskiptalagnir, nr. 1111/2015, enda byggja ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar á hinum eldri reglum, nr. 1109/2006.

### 3.

Í ljósi alls framangreinds er kæru Mílu ehf. á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 29/2015 vísað frá úrskurðarnefndinni.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

## V. Úrskurðarorð

### **Kæru á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 29/2015 er vísað frá.**

Málskostnaður að fjárhæð 1.992.410 kr. greiðist af kæranda, að frádregnu málskotsgjaldi að fjárhæð 150.000 kr.

Reykjavík, 30. desember 2016

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring