

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála**  
**í máli nr. 5/2014**

**Kæra Gagnaveitu Reykjavíkur á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr.**  
**32/2014**

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

Með kæru, dags. 22. desember 2014, hefur Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 32/2014, um frágang innanhússlagna.

Í hinni kærðu ákvörðun var kveðið á um að frágangur á ljósleiðaralögn GR og samtenging hennar við innanhússlögn félli undir gildissvið reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. GR ber samkvæmt hinni kærðu ákvörðun að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista. Óheimilt sé að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar. Einnig var kveðið á um að GR bæri kostnað við úrbætur á frágangi strengenda ljósleiðaraheimtaugar að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Til vara krefst kærandi þess að 3. mgr. ákvörðunarorða verði breytt á þá leið að honum sé heimilt að fengnu upplýstu samþykki húseiganda, hvort sem samþykkið sé fyrirfram gefið eða eftirfarandi, að sjóða ljósleiðaraheimtaugar með bræðisuðu við innanhússlagnir við inntak heimtaugarinnar svo og að 4. mgr. ákvörðunarorðanna sé felld úr gildi. Einnig krefst kærandi þess að málskotsgjald og annar málskostnaður verði látinn niðurfalla. Þá gerir kærandi jafnframt kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan kæran er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Úrskurðarnefnd féllst á að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar með úrskurði dags. 10. janúar 2015.

PFS krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun sé staðfest. Til vara krefst PFS þess að hin kærða ákvörðun sé staðfest með þeirri breytingu að „heimilt sé að sjóða saman strengenda heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn, með samþykki og að frumkvæði húseiganda vegna sérstakra og mikilvægra hagsmuna hans, enda sé tilkynnt um slík frávik til PFS“.

Míla krafðist formlega aðildar að málinu þann 13. apríl 2015 og féllst úrskurðarnefnd á, með úrskurði sínum, dags. 21. apríl 2015, að Míla skyldi teljast aðili málsins.

Míla krefst þess að hin kærða ákvörðun sé staðfest.

## II. Helstu málsatvik

Mál þetta má rekja til kvörtunar Mílu til PFS vegna meintra brota kæranda á reglum PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Féllst PFS á að sá frágangur sem kærandi hefði viðhaft við tengingu ljósleiðara, þ.e. svokölluð bræðisuðu sem felst í að sjóða saman strengenda ljósleiðaraheimtaugar við innanhússlögn bryti í bága við 7. gr. reglna PFS um innanhússfjarskiptalagnir en hún kveður á um að tengja beri strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista.

## III. Helstu sjónarmið aðila og PFS

### 1.

Kærandi rekur í stuttu máli málsatvik og að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið kveðið á um með hvaða hætti fjarskiptafyrirtæki sem bjóði gagnaflutning um ljósleiðara beri að haga frágangi slíkra lagna, þ.e. með hvaða hætti innanhússlagnir skuli tengdar við heimtaugar fjarskiptafyrirtækja sem liggja inn í húseignir þeirra.

Kærandi telur að samkvæmt orðanna hljóðan miðist reglur nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir við eldri fjarskiptatækni (koparkerfi) auk þess að vera óskýrar varðandi einstaka útfærsluatriði um frágang ljósleiðarakerfis í inntaki. Kærandi telur óeðlilegt að kröfur laga og reglna um frágang lagna sem ekki giltu á byggingartíma gildi fullum fetum þegar um eldri byggingar sé að ræða og eða byggingar sem reistar hafi verið án þess að gert hafi verið ráð fyrir ljósleiðaralögnum við byggingu þeirra.

Kærandi hefur því talið að reglur PFS um innanhússfjarskiptalagnir gildi um frágang ljósleiðaralagna en þó ekki að öllu leyti, heldur aðeins að því leyti sem þær eigi við um uppsetningu ljósleiðaralagna m.v. eignleika ljósleiðarakerfa, þess efnis sem í þau eru notuð og það vinnulag sem viðhaft sé við slík kerfi. PFS hafi fallist á þessi sjónarmið til að mynda í ákvörðun PFS nr. 26/2012 vegna kvörtunar um frágang ljósleiðaralagna GR.

Kærandi rökstyður síðan nánar aðal- og varakröfu sína. Málsástæður kæranda eru hér á eftir raktar í sömu röð og í kæru:

### *Heimild til bræðisuðu*

Kærandi rökstyður aðalkröfu sína með því að heimilt sé að sjóða innanhússlögn saman við strengenda ljósleiðaraheimtaugar þegar heimild 2. ml. 6. mgr. 6. gr. reglna PFS sé nýtt til að tengja ljósleiðara í annan kassa en húskassa. Í ákvæðinu segi að ljósleiðara fjarskiptafyrirtækis megi tengja í húskassa og því megi álykta að ekki hvíli skilyrðislaus skylda á fjarskiptafyrirtækjum að tengja ljósleiðara í húskassa. Ljósleiðara megi því setja í annan kassa eins og kærandi hafi gert.

Í 7. gr. reglnanna sé fjallað um húskassa og þær kröfur sem gerðar séu til frágangs fjarskiptalagna í húskössum. Af orðalagi 3. mgr. 7. gr. reglnanna megi þó ráða að ekki sé gert ráð fyrir að ákvæðinu skuli beitt um aðra kassa en sérstaklega séu tilgreindir, þ.e. húskassa. Kærandi tekur undir með PFS um að skýrar og ítarlegar reglur eigi að gilda um samtengipunkt hins almenna fjarskiptanets við innanhússlagnir. Hafi það verið ætlun PFS við setningu reglnanna árið 2006 að sama regla gildi um frágang í húskassa og aðra kassa, t.d. þá sem notast væri við í tilviki ljósleiðaratenginga, hefði stofnunin þurft að kveða á um það með skýrum hætti strax í upphafi. Þetta sé að mati kæranda mikilvægt með hliðsjón af þeim verulegu hagsmunum sem í húfi séu verði fallist á að heimilt sé að lögjafna framangreindri reglu 7. gr. yfir á aðra kassa.

Kærandi telur einnig að lengi hafi verið ljóst að reglur PFS séu óskýrar þegar komi að lagningu nýs innviðar í eldra húsnæði líkt og kærandi geri fyrir íbúa til að gera þeim kleift að komast inn á gagnaflutningskerfi hans.

Kærandi telur að hin kærða ákvörðun muni stuðla að samkeppnishindrunum vegna aukins kostnaðar sem henni fylgi, bæði fyrir íbúa og kæranda, og gangi það þvert gegn hlutverki PFS. Bræðisuða komi ekki í veg fyrir að annað fjarskiptafyrirtæki geti tengst innanhússlögnum. Kærandi telur að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS ekki gætt meðalhófs og brjóti hún því í bága við 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Óljós ákvæði reglna PFS séu túlkuð með þeim hætti að þau leggi bann við bræðisuðu þrátt fyrir að bræðisuða sem slík takmarki ekki að annað fjarskiptafyrirtæki geti síðar komið inn í byggingar og tengst innanhússlögnum.

Kærandi hafi bent PFS á að reglurnar væru óljósar og illframkvæmanlegar miðað við lagningu nýs innviðar, eins og ljósleiðara, í eldri byggingar. PFS hefði að mati kæranda átt að uppfæra reglurnar í stað þess að kveða á um þær aðgerðir sem kæranda sé skylt að grípa til. Kærandi hafi verið í góðri trú um að framkvæmd hans samræmst lögum og reglum.

#### *Venjubundin og viðurkennd framkvæmd*

Hvað varðar frekari rökstuðning fyrir aðalkröfu bendir kærandi á að hann hafi um árabil talið heimilt að viðhafa núverandi framkvæmd og hafi hún ekki sætt athugasemdum af hálfu PFS. Í tengslum við ákvörðun PFS nr. 26/2012 hafi Rafskoðun ehf., faggiltri og óháðri skoðunarstofu, verið falið að taka út frágang fjarskiptalagna kæranda. Sú skoðun hafi tekið mið af þeim kröfum sem lög og reglur kveði á um varðandi frágang fjarskiptalagna auk þeirra krafna sem mælt sé fyrir um í ÍST 150:2009. Athugasemdir hafi verið gerðar við frágang kæranda og hafi hann orðið við þeim. Frá þeim tíma hafi kærandi verið í góðri trú um að frágangur að öðru leyti hafi samræmst reglum PFS og að fyrirtækinu hafi verið heimilt að sjóða saman með bræðisuðu ljósleiðaraheimtaug og innanhússfjarskiptalagnir.

Kærandi byggir einnig á því að sú framkvæmd að sjóða saman heimtaug við innanhússfjarskiptalagnir með bræðisuðu sé venjubundin framkvæmd af hálfu annarra fjarskiptafyrirtækja. Hafi slík framkvæmd verið látin athugsemdalaus. Kærandi hafi viðhaft þennan frágang auk Mílu og Tengis. Hagsmunaaðilar meti það því svo að heppilegast sé að nýta bræðisuðu þegar um ljósleiðaratengingar sé að ræða, enda tryggi það öryggi, gæði og hagkvæmni þeirrar þjónustu sem keypt sé.

Því hafi fleiri en kærandi túlkað reglurnar á þá leið að heimilt væri að nota bræðisuðu. Venjubundin framkvæmd hafi komist á með samþykki hagsmunaaðila. Rökstyðji það enn frekar að ákvæði 1. ml. 3. mgr. 7. gr. reglnanna verði ekki lögjafnað yfir á þau tilvik þar sem fjarskiptafyrirtæki nýti sér heimild til að tengja ljósleiðaralögn í annan kassa en húskassa.

Kærandi hafi bent PFS á að bræðisuða væri venjubundin framkvæmd á þessu sviði en PFS hafi litið fram hjá því án þess að óska eftir sérstökum gögnum hvað þetta varðaði né farið í sérstaka úttekt á framkvæmdinni. PFS hafi aftur á móti tekið skrif Mílu um að fyrirtækið viðhefði aðra framkvæmd, þ.e. hefði ætíð lagt til lista/endatengi fyrir strengenda sína allt frá gildistöku reglnanna, trúanlega án frekari rökstuðnings. Þrátt fyrir að ósamræmi fullyrðinga kæranda og Mílu hafi PFS ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

#### *Frávíkjanleiki reglna PFS nr. 1109/2006*

Kærandi byggir á því að reglur PFS séu frávíkjanlegar og vísar til ákvörðunar PFS nr. 26/2012 en þar hafi stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að horfa yrði til þess að reglurnar væru frá þeim tíma sem koparheimtaugar hafi verið ráðandi tækni hvað varðar heimtaugar. Væru þær að mestu leyti samdar með það tæknihverfi í huga, þrátt fyrir að í öllum aðalatriðum ætti það sama við um ljósleiðaralagnir. Með hliðsjón af því og orðalagi reglnanna væri heimilt að víkja frá gildandi staðli og reglum um frágang innanhússfjarskiptalagna með því skilyrði að verkkaupi veitti upplýst samþykki sitt fyrir slíkum frávikum. Ættu slík frávík sýndur við þegar um nýbyggingar væri að ræða enda væri við hönnun og smíði þeirra tekið mið af ýtrustu kröfum um öryggi og frágang.

Kærandi upplýsi húseiganda um fyrirhugaða framkvæmd við uppsetningu ljósleiðara og áður en hún eigi sér stað veiti hann samþykki sitt fyrir henni með undirritun sinni. Húseigandi samþykki þá skilmála og veiti m.a. heimild til mögulegra frávika frá reglum PFS nr. 1109/2006 og stöðlum við lagningu fjarskiptalagna. Slík frávík geta þó ekki lotið að öryggismálum. Með samkomulagi við kæranda séu viðskiptavinir upplýstir um stöðu sína, frágang fjarskiptalagna og eignarhald þeirra. Sé þarna gætt þeirra skilyrða sem fram hafi komið í ákvörðun PFS nr. 26/2012 sem heimilað hafi frávík frá reglum og stöðlum að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

PFS hafi slegið því föstu að mati kæranda að húseigandi geti samþykkt frávík frá reglum þegar um réttindi þriðja aðila væri að ræða, t.d. fjarskiptafyrirtækja. Byggist afstaða PFS á meginreglum fjarskiptalöggjafarinnar um jafnræði fjarskiptafyrirtækja til jafns aðgangs að innanhússlögnum.

Að mati kæranda þurfi skýra lagaheimild til að skerða megi grundvallarréttindi manna og lögaðila samkvæmt stjórnarskrárvörðum rétti til að njóta friðhelgi eigna sinna. Enga slíka heimild sé að finna í þeim lögum sem PFS starfi eftir og lagastoð skorti því fyrir því að stofnuninni sé heimilt að takmarka með öllu frelsi einstaklinga til að ráða með hvaða hætti þeir tengist einstaka fjarskiptafyrirtækjum. Þó valin sé sú leið að tengja með bræðisuðu sé ljóst að slíkt útiloki ekki alfarið að annað fjarskiptafyrirtæki geti komið síðar inn í húseign og boðið viðskiptavinum upp á fjarskiptaþjónustu um innanhússlögnina sem kærandi hafi soðið sínar heimtaugar við. Lögn sem soðin sé saman með bræðisuðu sé hægt að taka í sundur og sé því ekki fyrirbyggt með öllu að fjarskiptafyrirtækið geti síðar fengið aðgang að fjarskiptalögnum þar sem slíkt hafi verið gert. Það að hagsmunir fjarskiptafyrirtækis til aðgangs, sem í raun sé ekki skertur, séu látnir vega þyngra en stjórnarskrárvarðir hagsmunir fari gegn stjórnarskrá og Mannréttindasáttmála Evrópu.

Kærandi áréttar að bræðisuða við fráganga ljósleiðaralagna sé algeng og helgist það m.a. af öryggissjónarmiðum. Margir óski eftir að hafa heilsplæst samband til að fyrirbyggja að hægt sé með einföldum hætti að taka lagnir í sundur. Þetta eigi m.a. við um fjármálafyrirtæki. Svokallaðar „patch lausnir“ leiði til aukinnar deyfingar og skerði þar með gæði þjónustunnar sem keypt sé. Með vísan til friðhelgi eignarréttar byggi kærandi á því að einstaklingar og lögaðilar geti með upplýstu samþykki, fyrirfram eða eftir á veittu, fallist á að innanhússlögn þeirra verði soðin saman með bræðisuðu við ljósleiðaraheimtaug.

Þessu til stuðnings bendir kærandi á ákvörðun PFS nr. 6/2008 sem varðaði afturköllun tíðniréttinda en þar hafi PFS talið að gera yrði sjónarmiðum um réttarvernd borgarans og lögáskilnaðarreglu stjórnarsýslunnar hærra undir höfði en öðrum sjónarmiðum. Án þess að fyrir lægi skýrari vilji löggjafans mætti ekki skýra tiltekna grein fjarskiptalaga svo að hún heimilaði svo stórfellda skerðingu á réttindum borgaranna eins og raunin hafi verið með afturköllun áður veittrar tíðniheimildar.

Kærandi telur að af framangreindu megi draga þá ályktun að eigi PFS að geta takmarkað eignarrétt almennings þurfi að vera kveðið á um það með skýrum hætti í löggjöfinni sem PFS starfi eftir.

### *Bótaskylda kæranda*

Kærandi telur að PFS hafi ekki lagaheimild til að kveða á um bótaskyldu og sé því um valdþurrð að ræða og beri að fella þann hluta ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar úr gildi.

Bótaskyldan sé einnig felld á kæranda með afturvirkum hætti en reglan sem um ræði hafi fyrst verið birt 1. desember 2014 en ólögmaett sé að mati kæranda að fella bótaskyldu á hann vegna háttsemi sem átt hafi sér stað fyrir þann tíma enda hafi kærandi ekki átt þess kost að breyta sinni háttsemi til samræmis við gildandi reglur.

Hvað varðar varakröfu kæranda um að 3. mgr. ákvörðunarorða verði breytt þannig að kæranda sé heimilt að fengnu upplýstu samþykki húseiganda, hvort sem er fyrirframgefnu eða eftirfarandi, að sjóða ljósleiðaraheimtaugar með bræðisuðu við innanhússlagnir við inntak heimtaugarinnar, er vísað til sjónarmiða um eignarrétt og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar.

Varðandi þá varakröfu að 4. mgr. ákvörðunarorða verði felld úr gildi er vísað til þess að PFS sé ekki heimilt að taka afstöðu til bótaskyldu og um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla. Kærandi bendir á að þessi þáttur hinnar kærðu ákvörðunar sé verulega íþyngjandi fyrir hann en með henni sé nýrri reglu um frágang ljósleiðaralagna í öðrum kössum en húskössum slegið fastri með lögjöfnun. Varhugavert sé að mati kæranda að fallast á að réttlætlanlegt sé að fella bótaskyldu á hann með afturvirkum hætti vegna athafna sem átt hafi sér stað fyrir gildistöku reglunnar með hinni kærðu ákvörðun. Athafnir kæranda fram að þeim tíma hafi verið í góðri trú um að þær samræmdust reglum PFS og geti því ekki leitt af sér bótaskyldu þegar skýrar reglur hafi skort um frágang ljósleiðaralagna.

## **2.**

Athugasemdir PFS bárust þann 29. janúar 2015. Þar kemur m.a. fram að aðallega sé krafist staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar en til vara krefjist PFS þess að hin kærða ákvörðun sé staðfest með þeirri breytingu að heimilt sé að sjóða saman strengenda heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn, með samþykki og að frumkvæði húseiganda vegna sérstakra og mikilvægra hagsmuna hans, enda sé tilkynnt um slík frávík til PFS.

Hvað varðar málsatvik þá vísar PFS til hinnar kærðu ákvörðunar. PFS rekur einnig forsendur og lagagrundvöll hinnar kærðu ákvörðunar með eftirfarandi hætti:

### *Meginreglur um aðgang og jafnræði;*

Að mati PFS skiptir höfuðmáli á fjarskiptamarkaði þar sem samkeppni ríkir að aðgangshindranir séu ekki fyrir hendi og jafnræði sé til aðgangs að fjarskiptainnvíðum og þjónustuframboði. Eitt af lögbundnum verkefnum PFS sé að vinna gegn hindrunum á

framboði, aðstöðu og þjónustu auk þess að stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda sem búa við sömu aðstæður, sbr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Leggja beri meginreglurnar um aðgengi og jafnræði til grundvallar við túlkun laga og reglna.

Í 60. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 sé fjallað um innanhússfjarskiptalagnir og sé tilgangur greinarinnar að marka ábyrgðarskil á milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna sem séu á ábyrgð húseiganda, auk þess að kveða á um tilteknar öryggiskröfur og aðgangsheimildir fjarskiptafyrirtækja að innanhússlögnum.

#### *Reglur um innanhússfjarskiptalagnir*

Markmið reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir sé að tryggja vernd fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna og koma í veg fyrir misnotkun á fjarskiptaþjónustu og að tryggja jafnræði fjarskiptafyrirtækja að því er varði aðgang að innanhússlögnum.

Þegar um sé að ræða reglur um frágang á innanhússfjarskiptalögnum sé á því byggt að þær skuli uppfylla kröfur um fagmennsku, öryggi, jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja, en ekki síst að frágangurinn sé húseigendum (neytendum) aðgengilegur, þannig að þeir geti á sem einfaldastan hátt skipt um þjónustuveitanda hvort sem um sé að ræða netrekanda eða fyrirtæki sem veiti þjónustu yfir fjarskiptanet.

Í 7. gr. reglnanna sé fjallað um húskassa og kveðið á um að frágang og samtengingu strengenda heimtaugar við innanhússlögn. Samkvæmt ákvæðinu skulu vera skinnur í húskössum til þess að festa á tengilista bæði fyrir strengenda innanhússlagna og strengenda fjarskiptafyrirtækja. Áskrifendur tengjast fjarskiptafyrirtækjum með línuslaufu milli viðkomandi lista.

PFS telur að verklag kæranda, þ.e. að sjóða enda ljósleiðaraheimtaugar fasta við innanhússfjarskiptalögn, brjóti í bága ákvæði 7. gr. reglnanna. Strengendi sé ekki festur við tengilista og áskrifanda (húseiganda) ekki gert kleift að færa tengingu sína milli mismunandi fjarskiptafyrirtækja með tengisnúru (línuslaufu). Verklag kæranda gangi að mati PFS gegn verndarhagsmunum ákvæðisins, annars vegar um að frágangur skuli ekki skapa hindrun fyrir keppinauta og hins vegar að áskrifandi (húseigandi) geti með einföldum hætti fært tengingu sína frá einu fjarskiptafyrirtæki til annars eingöngu með tengisnúru (línuslaufu).

#### *Frávíkjanleiki reglnanna*

PFS kveður að byggt hafi verið á því að reglurnar gildi almennt um allar fasteignir, þ.e. bæði nýbyggingar og eldri fasteignir, og að þær séu frávíkjanlegar hvað varðar aðstæður í eldra húsnæði sem geti ekki fallið að þeim kröfum sem gerðar séu til innanhússlagna í

dag. Ekki sé ágreiningur um frávíkjanleika reglnanna heldur einungis að hvaða marki þær geti verið frávíkjanlegar.

PFS gerir einnig athugasemdir við kröfugerð, sjónarmið og lagarök kæranda.

#### *Kröfugerð kæranda*

PFS mótmælir aðalkröfu kæranda og vekur athygli á því að varakrafa kæranda sé hugsanlega samrýmanleg varakröfu PFS enda þótt varakrafa PFS sé efnislega þrengri en varakrafa kæranda. PFS telur varakröfu kæranda of almenna og óskilgreinda og sé henni mótmælt af þeim sökum. Að mati PFS ber úrskurðarnefnd, ef ekki verði fallist á aðalkröfu stofnunarinnar, að leggja til grundvallar varakröfu PFS fremur en styðjast við efni varakröfu kæranda.

PFS telur engar lagalegar forsendur vera fyrir hendi til að fella niður málskotsgjald og málskostnað í málinu. Umræddri lagaskyldu sé ekki hægt að víkja til hliðar með stjórnvaldsúrskurði.

#### *Gildissvið reglna PFS nr. 1109/2006*

Að mati PFS lúta athugasemdir kæranda m.a. að gildissviði reglnanna, þ.e. hvort að þær nái yfir frágang á innanhússlögnum þegar um sé að ræða heimtaugar og innanhússlagnir úr ljósleiðara. Í hinni kærðu ákvörðun hafi því verið slegið föstu að reglurnar nái yfir ljósleiðaralagnir.

PFS getur fallist á að orðfæri reglnanna taki að einhverju leyti mið af tungutaki rafmagnsverkfræðinnar en að mati PFS sé þó ljóst að gildissvið reglnanna sé almennt og taki til allra innanhússlagna óháð tækni. Hvað varði ljósleiðaralagnir þá komi hugtakið ljósleiðari fyrir í 6. gr. reglnanna og sé þar m.a. gerð önnur krafa til ljósleiðaralagna en koparlagna þar sem ljósleiðaralögn leiði ekki rafmagn. Því hafni PFS því að gildissvið reglnanna taki ekki til ljósleiðaralagna og að orðfærni reglnanna sé of flókið og óskiljanlegt.

#### *Um húskassa og heimild til bræðisuðu*

PFS bendir á að samkvæmt orðskýringu í 3. gr. reglnanna merkir húskassi kassa þar sem tenging á sér stað milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna. PFS telur að óumdeilt sé að kærandi reki almennt fjarskiptanet og að tenging þess við heimili og vinnustaði kallist heimtaugar. Af skilgreiningu hugtaksins leiði að húskassi teljist vera það rými sem hýsi samtengingu heimtaugar hins almenna fjarskiptanets við innanhússlögn húsnæðis. Ekki stoði að nefna kassann öðru nafni t.d. inntaksbox. Húskassi sé sá kassi sem hýsi tengingu heimtaugar við innanhússlögn og þurfi að uppfylla kröfur 7. gr. reglnanna. Þótt gert sé ráð fyrir að húskassi hýsi 3 lista fyrir strengenda fjarskiptafyrirtækja sé ekkert því til fyrirstöðu að settur sé upp annar húskassi. Af þessu



sökum hafi kærandi ekki frítt spil um frágang ljósleiðaraheimtaugarinnar og samtengingu hennar við innanhússfjarskiptalögn.

PFS geti fallist á að bræðisuða komi ekki varanlega í veg fyrir að annað fjarskiptafyrirtæki geti tengst innanhússlögnum fasteigna. Þótt ekki sé um að ræða óafturkræfa aðgerð þá skapi hún óhagræði fyrir annað fjarskiptafyrirtæki við að rjúfa strenginn og gera ráðstöfun um frágang, ekki bara á sínum eigin strengenda heldur jafnframt á strengenda innanhússlagnarinnar til samræmis við kröfur 7. gr. reglnanna þannig að tengingin eigi sér stað á tengilista. Með verklagi kæranda sé vinnu við frágang strengenda ljósleiðara velt yfir á næsta netrekanda ef húseigandi kjósi að skipta um þjónustuveitanda, nema að kærandi hafi gert ráð fyrir því að bræðisuða verði viðurkennd sem gild aðferð, en þá þurfi að rjúfa ljósleiðarastreng í hvert skipti sem húseigandi ákveði að skipta við annan netrekanda. Slíkt fái ekki staðist að mati PFS. Þá virðist kærandi eingöngu horfa til mögulegra hagsmuna annarra fjarskiptafyrirtækja hvað þetta varði. Ekki sé horft til hagsmuna húseiganda um að geta með einföldum hætti flutt sig á milli þjónustuveitenda með því að færa tengisnúru í tengilista, en þeir hagsmunir falli undir verndarhagsmuni 7. gr. reglnanna.

Óbreytt verklag kæranda andstætt ákvæði 7. gr. feli í sér almennt óhagræði og kostnað fyrir keppinauta fyrirtækisins og húseigendur. Taka verði tillit til hagsmuna allra að mati PFS ekki bara hagsmuna kæranda. Ekki skipti máli í þessu sambandi að tengingin sé sett upp húseiganda að kostnaðarlausu. Hann hafi mikla og varanlega hagsmuni af því að geta með einföldum hætti flutt viðskipti sín yfir til annars netrekanda.

#### *Venjubundin og viðurkennd framkvæmd*

Kærandi bendir á að um sé að ræða áralanga framkvæmd við frágang strengenda ljósleiðaraheimtaugar og hann hafi verið í góðri trú um að hún stæðist kröfur laga og reglna. Í því sambandi vísi kærandi til úttektar Rafskoðunar ehf. í tengslum við ákvörðun PFS nr. 26/2012.

PFS bendir á að rétt sé að Rafskoðun ehf. hafi verið falið að framkvæma úttekt á frágangi ljósleiðaralagna kæranda í tilteknu húsi en bræðisuða ljósleiðaraheimtaugar við innanhússlögn hafi þar ekki komið til sérstakrar skoðunar. Umrædd úttekt hafi verið almenn og sé rétt að í skýrslu úttektaraðila hafi ekki verið gerð athugasemd við að samtenging ljósleiðaraheimtaugar og innanhússlagnar hafi verið gerð með bræðisuðu. Skýrsla úttektaraðilans staðfesti ekki að mati PFS að framkvæmd kæranda sem ekki hafi verið ágreiningur um hafi verið lögmæt.

Til stuðnings sjónarmiðum sínum um að bræðisuða sé venjubundin og viðurkennd framkvæmd vísar kærandi til framkvæmdar annarra fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. Mílu. PFS bendir á að kærandi hafi ekki byggt á þessu sjónarmiði sérstaklega við málsmeðferð

kærunnar heldur hafi hann almennt vísað til þess að verklagið væri viðhaft af öðrum án þess að styðja þá fullyrðingu gögnum eða rökum. Í gögnum Mílu hafi á hinn bóginn verið staðhæft að fyrirtækið gengi frá strengendum ljósleiðaraheimtauga í tengilista í samræmi við kröfur 7. gr. reglnanna um innanhússfjarskiptalagnir. Í bréfaskrifum við kæranda hafi þessi fullyrðing ekki verið véfengd. Þar sem fullyrðingar kæranda hafi ekki verið studdar rökum eða gögnum og andstæðum fullyrðingum Mílu ekki mótmælt hafi umrætt sjónarmið ekki komið til frekari skoðunar hjá PFS.

PFS telur sjónarmið kæranda um að framkvæmd annarra fjarskiptafyrirtækja sé sú sama, þ.e. bræðisuða, ekki hafa þýðingu. Það réttlæti ekki brot á reglum eða löghelgi ákveðna framkvæmd að vísa til þess að hún sé jafnframt viðhöfð af öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Ef rétt sé að fleiri fjarskiptafyrirtæki brjóti ákvæði 7. gr. reglnanna þá réttlæti það ekki brot kæranda. Niðurstaða PFS sé fordæmisgefandi fyrir alla aðila hvað varði réttan frágang, þ.m.t. Tengir og Mílu.

#### *Sjónarmið kæranda um frávíkjanleika reglnanna*

PFS telur ágreiningslaust að reglurnar séu frávíkjanlegar en ágreiningur sé um að hvaða marki þær séu frávíkjanlegar.

Markmið reglnanna sé að tryggja öryggi og sanngjarnt aðgengi allra fjarskiptafyrirtækja að innanhússlögnum húseiganda. Því hafi PFS talið að húseigandi geti veitt upplýst samþykki sitt fyrir því að víkja frá kröfum reglnanna. Húseigandi geti aftur á móti ekki vikið til hliðar kröfum um öryggi, enda geti þær varðað almannahættu eða kröfum er varða hagsmuni þriðja aðila. Því geti húseigandi að mati PFS ekki með samþykki sínu við eitt fjarskiptafyrirtæki takmarkað eða torvelað aðgang annars fjarskiptafyrirtækis að innanhússlögnum í sinni húseign eins og fram komi í hinni kærðu ákvörðun.

Tilvísun til eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar hafi að mati PFS enga þýðingu enda heimilt að takmarka eignarrétt með almennum hætti í þágu almannahagsmuna en sjónarmið um öryggi og virka samkeppni á markaði séu af þeim toga. PFS telur lagastoð fyrir kröfum 7. gr. reglnanna vera skýra. Samkvæmt 60. gr. fjarskiptalaga beri PFS að setja reglur sem tryggi vernd fjarskipta og skilgreini aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja. Verklag kæranda skerði aðgengi keppinauta að innanhússlögnum og brjóti þar af leiðandi gegn 7. gr. reglnanna og 60. gr. fjarskiptalaga.

Kærandi vísar til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 6/2008 til stuðnings því að PFS geti ekki skert grundvallarréttindi. Umræddur úrskurður varðaði afturköllun tíðniréttinda Mílu og var komist að þeirri niðurstöðu að PFS hefði skort skýra og ótvíræða lagaheimild til að takmarka atvinnuréttindi sem nytu verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. PFS telur að umræddur úrskurður hafi ekki fordæmisgildi í máli þessu. Annars vegar sé ekki um að

ræða röskun á atvinnuréttindum kæranda, né sé verið að svipta hann tilteknum óbeinum eignarréttindum, eins og tíðniheimildir teljist vera.

Umræddur úrskurður hafi einnig komið til skoðunar héraðsdóms. Dómari málsins taldi ástæðu til að leggja eigið mat á ágreiningsefnið við beitingu sakarreglu skaðabótaréttar. Dómari féllst ekki á niðurstöðu úrskurðarnefndar heldur taldi að ákvörðun PFS hefði átt sér lagastoð. Úrskurðurinn verður því að mati PFS, ekki nema með verulegum fyrirvörum, lagður til grundvallar sem fordæmisgefandi úrskurður.

#### *Nánar um varakröfu kæranda*

Kærandi hefur við meðferð málsins lagt fram frekari sjónarmið sem ekki var tekin afstaða til við meðferð málsins hjá PFS. Kærandi bendir á að það geti varðað mikilsverða hagsmuni að sjóða strengenda ljósleiðaraheimtaugar saman við innanhússlögn og tryggja þannig betur öryggi sambandsins, þ.e. að ekki sé hægt með auðveldum hætti að taka samtengingu úr sambandi. Vísar kærandi sérstaklega til hagsmuna fjármálafyrirtækja í þessu sambandi. Að mati PFS sé sú hættu sem kærandi lýsi ekki eins áþreifanleg og ætla mætti, enda eitt af grundvallarskilyrðum varðandi frágang húskassa, sem mælt sé fyrir um í 60. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, að þeir skuli vera innsiglaðir og læstir. Engu að síður telur PFS koma til álita að við sérstakar aðstæður t.d. vegna aukinnar kröfu um öryggi, verði heimilt að sjóða saman strengenda ljósleiðaraheimtaugar við innanhússfjarskiptalögn.

Með vísan til framangreinds geri kærandi þá varakröfu að ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar verði breytt á þann veg að heimilt verði að fengnu upplýstu samþykki húseiganda, hvort sem er fyrirfram eða eftirfarandi, að sjóða ljósleiðaraheimtaugar með bræðisuðu við innanhússlagnir við inntak heimtaugarinnar. PFS telur varakröfu kæranda vera bæði of víðtæka og almenna. Með henni verður ekki lengur um undantekningarreglu að ræða heldur getur kærandi eftir sem áður, með stöðluðum samningsskilmála, viðhaft umrætt verklag án takmarkana. Þá samrýmist það ekki almennum kröfum um upplýst samþykki að það sé veitt eftir á. Í upplýstu samþykki felist að fræðsla fari fram áður en ákvörðun um samþykki sé tekin.

PFS telur nauðsynlegt, verði fallist á varakröfu kæranda, að orðalagið endurspegli að um undantekningarreglu sé að ræða og stuðst verði við tiltekin viðmið í þeim efnunum. Því telur PFS að gera þurfi að skilyrði að frávík um suðu á ljósleiðaraheimtaug við innanhússlögn varði sérstaka og mikla hagsmuni húseiganda, án þess þó að gengið sé svo langt að skilgreina þá fyrirfram. Slíkt ætti að veita nægjanlegan sveigjanleika til að bregðast við mismunandi þörfum húseiganda. Slíkur sveigjanleiki geti þó að mati PFS ekki verið án allra takmarkana og eftirlits og því leggi PFS til að beiting mögulegrar undanþágu verði tilkynningarskyld til stofnunarinnar þannig að hún geti með tímanum lagt mat á umfang frávika frá meginreglunni um frágang ljósleiðaralagna og metið eðli þeirra frávika.

PFS mótmælir þeim hluta varakröfu kæranda sem snýr að 4. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar.

#### *Bótaskylda*

PFS tekur undir með kæranda að stofnunin sé ekki bær til að skera úr um bótaskyldu og að það sé í höndum dómstóla. PFS sé þó bær til að beina fyrirmælum til eftirlitsskylds aðila um að haga framkvæmd sinni til samræmis við lög og grípa til viðeigandi úrbóta þar að lútandi, sbr. 2. mgr. 73. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Í hinni kærðu ákvörðun var staðfest að kærandi hefði brotið gegn 7. gr. reglna um innanhússfjarskiptalagnir og 60. gr. fjarskiptalaga með því að nota á umliðnum árum svokallaða bræðisuðu við tengingar. PFS sé því heimilt að krefjast þess að kærandi lagfæri brot sitt að tilteknum skilyrðum uppfylltum. PFS telur augljóst að kærandi geti ekki velt kostnaði af því að lagfæra brotið yfir á húseiganda eða önnur fjarskiptafyrirtæki.

Hin kærða ákvörðun kveði því hvorki á um skaðabótaskyldu né skaðabætur og verði 4. mgr. ákvörðunarorðanna því ekki felld úr gildi á þeim forsendum.

PFS fær ekki skilið sjónarmið kæranda um að stofnunin hafi verið að birta réttarreglu sem geti ekki virkað með afturvirkum hætti. Hin kærða ákvörðun lúti að broti sem átt hafi sér stað um nokkurra ára skeið og afleiðingar þess séu ennþá áþreifanlegar og verði til þess tíma að það hafi að fullu verið lagfært. PFS fær ekki séð að almennar reglur um birtingu laga og reglna og bann við afturvirkni laga geti með nokkru móti komið hér við sögu. Ef svo væri gæti PFS aldrei mælt fyrir um úrbætur vegna brota á fjarskiptalögum. Staðreyndin sé sú að framkvæmd kæranda hafi frá upphafi ekki verið í samræmi við lög og sé því ekki um að ræða nýja réttarreglu í lagalegum skilningi.

Loks áréttar PFS að hin kærða ákvörðun verði staðfest, hugsanlega með þeirri breytingu sem felist í varakröfu stofnunarinnar, svo að skýrar reglur gildi um faglegan frágang ljósleiðaraheimtauga í húskassa sem jafnframt tryggi jafnræði keppinauta til aðgangs að innanhússlögnum auk aðgengileika húseiganda til þjónustuflutnings.

### **3.**

Greinagerð PFS var send kæranda (GR) til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda og bárust athugasemdir hans þann 23. mars 2015. Þar kemur fram að kærandi hafi byggt á því í kæru að bræðisuða sé lögmæt aðferð þegar um sé að ræða frágang ljósleiðara við innanhússfjarskiptalagnir. Í hinni kærðu ákvörðun sé ekki fallist á þetta og vísað til 7. gr. reglna PFS um innanhússfjarskiptalagnir en þar sé m.a. talað um húskassa. Kærandi bendir á að almennt séu húskassar fyrir ljósleiðaratengingar ekki til staðar í húsum heldur

séu þar öllu jafnan kassar (smáspennutöflur) fyrir kopartengingar, en þeir nýtist ekki fyrir ljósleiðaratengingar.

Samkvæmt reglum PFS um innanhússfjarskiptalagnir sé heimilt að tengja ljósleiðara inn í hús með öðrum hætti, sbr. 6. mgr. 6. gr. reglnanna, en samkvæmt þeim hafi kærandi sett upp inntakskassa. Kærandi byggir á því að tengja megi ljósleiðara í annan kassa en húskassa og ekki sé í reglunum gerð sérstök grein fyrir hvernig frágangi skuli háttað í slíkum kössum. Að mati kæranda verði ekki ráðið af orðalagi reglnanna að reglan um frágang húskassa eigi við um frágang ljósleiðara þegar hann sé tengdur í annan kassa, t.d. inntakskassa þann sem kærandi setji upp.

Kærandi telur að PFS hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt stjórnsýslulögum. Stofnunin hafi ekki óskað eftir að aðilar rökstyddu framkvæmd við tengingar með gögnum en kærandi hafi fullyrt að hann hafi notast við bræðisuðu frá árinu 1999 meðan Míla hafi fullyrt hið gagnstæða. Fyrir úrskurðarnefnd hafi kærandi lagt fram gögn sem varpi ljósi á þá venjubundu framkvæmd héraendis sem felist í bræðisuðu aðferðinni. Þau gögn hafi PFS ekki dregið í efa.

Kærandi telur óumdeilt að reglur PFS um innanhússfjarskiptalagnir séu óskýrar og ekki sé þar kveðið á um með skýrum hætti um frágang ljósleiðaralagna þegar nýtt sé heimild til að tengja ljósleiðara í annan kassa en húskassa. Þar sem staðan sé óljós verði að grípa til lögskýringar. Við afmörkun á efnislegu inntaki reglunnar komi því til skoðunar hefðbundin lögskýringarsjónarmið. Að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða verði að mati kæranda að túlka reglurnar með þeim hætti að efnislegt inntak þeirra sé að bræðisuða sé heimil. Einkum og sér í lagi þegar nýtt sé heimild til að tengja ljósleiðara í annan kassa en húskassa.

Kærandi fjallar einnig um kostnað af lagningu innanhússlagna árið 2014 og meðaltekjur af hverjum viðskiptavini. Hin kærða ákvörðun sé tvískipt, annars vegar hvað varðar uppsetningu á nýjum innanhússlögnum og hins vegar hvað varðar breytingar á þegar uppsettum innanhússlögnum (afturvirkni hinnar kærðu ákvörðunar). Hver kostnaðurinn sé í þessum tveim tilvikum sé ómögulegt að áætla fyrr en PFS hafi skýrt hvernig frágangur á inntaki eigi að vera þegar um sé að ræða ljósleiðaratækni frekar en kopartækni og hvaða atriði séu frávikjanleg og hver ekki.

Verði hin kærða ákvörðun staðfest muni það hækka verulega kostnað kæranda vegna innanhússlagna svo og veikja samkeppnisstöðu kæranda. Markmið Mílu sé að vera aðallega í kopartengingum fram til ársins 2030 og því megi að mati kæranda segja að niðurstaða í málinu, sem leiði til þess að ljósleiðarinn verði dýrari og flóknari kostur, grafi í reynd undan fýsileika ljósleiðaratenginga og þar með undan samkeppni og framþróun á sviði fjarskipta héraendis.

Kærandi telur að verði ekki fallist á að honum sé heimilt að tengja ljósleiðara í inntakskassa megi færa fyrir því rök að frágangur hans sé í samræmi við kröfur reglna PFS þegar um ljósleiðara sé að ræða. Í inntakskassa kæranda komi ljósleiðari inn í kassann og sé hann þar leiddur inn í box, svo kallaða kasettu, í því sé tengilisti sem sé á hefðbundnu formi heimtenginga ljósleiðaraneta á kasettum til samtenginga við innanhússtrengi. Kasettan sé lokuð, sbr. það sem heimilt sé í tilviki tengilista í 7. gr. reglnanna.

Kærandi rekur einnig hlutverk og inntak reglna PFS um innanhússfjarskiptalagnir og áréttar að þær séu óljósar og við túlkun þeirra verði að gæta meðalhófs. Einnig telur kærandi að PFS hafi ekki hugað nægilega að þeim hagsmunum er varði öryggi fjarskipta, vernd persónuupplýsinga, friðhelgi einkalífs og hagsmuna neytenda. Verði hin kærða ákvörðun staðfest sé öryggi fjarskipta að mati kæranda rýrt. Bæði sé auðveldara að taka ljósleiðaratengingar í sundur þegar bræðisuða sé ekki viðhöfð og að auki auðveldi umvafinn frágangur hleranir fjarskipta. Ljóst sé einnig að mati kæranda að friðhelgi einkalífs og vernd persónuupplýsinga sé með engu móti tryggt verði hin kærða ákvörðun staðfest. Kærandi vísar einnig til hagsmuna fjármálafyrirtækja sem leggi mikið upp úr því að tengt sé með bræðisuðu til að fyrirbyggja að ljósleiðaratenging sé tekin í sundur.

Kærandi telur einnig að PFS sé veitt heimild í fjarskiptalögum nr. 81/2003 til að setja reglur um frágang húskassa og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja. Af þessu orðalagi verði að mati kæranda hvorki ráðið að reglurnar heimili PFS að skerða grundvallarréttindi almennings né segi nokkuð þar um í lögskýringargögnum. Í reglunum sé fjallað um frágang húskassa og túlki PFS þær svo að heimilt sé að takmarka eignarrétt almennings með þeim hætti að húseigandi geti ekki tekið ákvarðanir um að bræðisuða verði viðhöfð þegar gengið sé frá innanhússfjarskiptalögnum sem séu í eigu og ábyrgð hans. Að mati kæranda sé þetta vafasöm lögskýring og geti ekki grafið undan fordæmisgildi úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 6/2008 með vísan til héraðsdóms í máli nr. E-11139/2009. Það hafi ekki verið véfengt fyrir dómi að skýr lagaheimild þyrfti að vera til staðar svo fallast mætti á að PFS væri heimilt að skerða stjórnarskrárvarinn rétt.

Varðandi varakröfu PFS þá mótmælir kærandi henni og bendir á að óljóst sé t.d. hvað geti verið miklar og brýnar þarfir húseigenda, sér í lagi í ljósi stjórnarskrárvarins réttar til að ráðstafa eignum sínum. Sé krafist tilkynningar til PFS í hvert sinn sem bræðisuða sé viðhöfð sé að mati kæranda ljóst að framkvæmdin verði of íþyngjandi. Ljósleiðari verði því síðri kostur en kopartengingar þær sem Míla bjóði upp á. PFS hafi í ákvörðun nr. 26/2012 fallist á að eftirfarandi samþykki geti talist fullgilt samþykki.

#### 4.

Athugasemdir kæranda voru sendar PFS til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda. PFS taldi rétt af því tilefni að benda á að viðbótarathugasemdir kæranda hafi ekki verið í samræmi við viðtekna venju um meðferð stjórnsýslumála, þ.e. að viðbótarathugasemdirnar hafi verið umfangsmeiri heldur en upphafleg kæra. PFS telur fátt nýtt koma fram hjá kæranda sem hreki röksemdir PFS.

PFS vill þó taka fram að stofnunin sé meðvituð um að aðstæður í húsum geti verið með þeim hætti að inntakskassi kæranda rúmist ekki innan þess húskassa sem fyrir sé. Því komi fram í hinni kærðu ákvörðun að inntakskassi fyrir ljósleiðara geti verið á öðrum stað, að því uppfylltu að inntakskassinn uppfylli skilyrði 7. gr. reglnanna, varðandi frágang húskassa, m.a. um að ljósleiðaraheimtaug skuli tengd við tengilista.

Almennt skuli húskassar vera læstir en hvað varði tengilista sérstaklega þá komi fram í 3. mgr. 7. gr. reglnanna að heimilt sé að loka þeim og innsigla. PFS telur að læsing húskassa og lokun á innsigli vera fullnægjandi öryggisráðstöfun til að koma í veg fyrir ólögmætar hleranir. Það að viðhafa bræðisuðu bæti að mati PFS engu öryggi við ef um sé að ræða ásetning til hlerunar og viðkomandi hafi þekkingu.

PFS telur varakröfu stofnunarinnar vera fyllilega raunhæfa og eigi ekki að verða til þess að skapa óvissu eða íþyngja kæranda meira en efni standi til.

#### 5.

Í greinargerð Mílu, dags. 15. maí 2015, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Míla byggir á því að framkvæmd kæranda að sjóða saman strengenda ljósleiðara saman við innanhússlagnir húseiganda (bræðisuða) samrýmist ekki lögum um fjarskipti nr. 81/20013 og reglum PFS um innanhússfjarskiptalagnir settum með stoð í þeim lögum, enda sé bræðisuða í senn í andstöðu við framangreindar réttarheimildir og skorti um leið stoð í þeim.

Míla áréttar að frágangur lagna með bræðisuðu valdi tjóni á fjárhagslegum og samkeppnislegum hagsmunum Mílu og annarra á markaði. Bræðisuða sé aðgangshindrun fyrir keppinauta kæranda og hefti um leið frelsi notenda til að velja sér fjarskiptafyrirtæki. Bræðisuða gangi því gegn markmiðum fjarskiptalaga og reglna PFS, þ.m.t. því grunnstefnumiði að vinna gegn hindrunum á framboði á fjarskiptaþjónustu. Þar sem bræðisuða feli í sér frávik frá grundvallarreglum fjarskiptaréttar og íþyngi keppinautum og notendum telji Míla að til þess að bræðisuða gæti talist heimil yrði hún að styðjast við ótvíræða heimild í lögum. Slík lagaheimild sé hins vegar ekki fyrir hendi, hvort sem litið sé til fjarskiptalaga eða reglna PFS.

Míla telur einnig óljóst hvort að notendur séu nægjanlega upplýstir um bræðisuðu og þýðingu hennar í samræmi við almenn sjónarmið um neytendavernd.

Míla gerir einnig athugasemdir við eintök atriði í málatilbúnaði kæranda. Hvað kröfur kæranda varðar þá mótmælir Míla bæði aðal- og varakröfu kæranda. Kærandi telji reglur PFS miðast við eldri fjarskiptatækni (koparkerfi) og óljóst hvernig þeim verði beitt um ljósleiðara. Míla bendir á að reglur PFS séu tæknilega hlutlausar og taki m.a. til kopar- og ljósleiðaraheimtauga. Míla getur ekki fallist á sjónarmið kæranda um að ekki sé eðlilegt að beita reglum PFS um frágang innanhússlagna í húsum sem byggð hafi verið fyrir gildistöku reglnanna. Fyrirtæki þurfi að fylgja reglum PFS við frágang lagna á hverjum tíma án tillit til byggingartíma viðkomandi húss.

Kærandi byggi á því að bræðisuða sé samrýmanleg reglum PFS og að inntakskassar séu ekki húskassar og því eigi 3. mgr. 7. gr. reglnanna sem fjalli um frágang ljósleiðara í húskassa ekki við um frágang kæranda í inntakskassa. Míla er ósammála og telur að reglum PFS verði beitt fullum fetum um frágang ljósleiðara af hálfu kæranda og falli hann undir reglurnar, þ.m.t. 3. mgr. 7. gr. reglnanna samkvæmt orðana hljóðan. Kassar kæranda falli að mati Mílu beint undir hugtakið „húskassi“ enda staðsettir við (i) inntak heimtauga eða annarra fjarskiptastrengja og þar sem (ii) tenging á sér stað milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna. Gildi einu þótt kærandi leitist við að aðgreina sína kassa sem „inntakskassa“ eða „aðra kassa“.

Míla telur að jafnvel þótt fallist verði á að kassar kæranda féllu ekki undir hugtakið „húskassi“ þá leiddi sú ályktun ekki til þess að kæranda sé heimilt að nota bræðisuðu við frágang lagna í slíka kassa og engin stoð fyrir slíkri þröngri skýringu á reglunum.

Míla áréttar reglur PFS séu tæknilega hlutlausar þó svo orðalag þeirri miðist að nokkru við kopartækni. Reglunum verði því beitt um ljósleiðarartengingar og frágang þeirra að svo miklu leyti sem það sé unnt. Þá geti enginn vafi að mati Mílu leikið á því hvernig reglunum sé beitt um ljósleiðaratengingar, þ.e. samtengibretti (tengilisti) skal afmarka tengiskil neta fjarskiptafyrirtækja og innanhússlagna húseigenda, ekki bræðisuða.

Míla telur 6. mgr. 6. gr. reglanna ekki eiga við enda fjalli ákvæðið um frágang ljósleiðara samhliða útvarpslögnum og sé þannig sérákvæði um ákveðna tæknilausn. Málsgreinin veiti ekki kæranda sérstaka almenna heimild til að tengja ljósleiðara utan húskassa/inntakskassa og því síður til að nota bræðisuðu.

Míla telur bræðisuðu leiða til samkeppnishindrana og skerða valfrelsi notenda. Almennir samkeppnishagsmunir og afleiddir hagsmunir neytenda standi framar sértækum hagsmunum kæranda. Með bræðisuðu er aðgangur annarra fjarskiptafyrirtækja að lögnum skertur og óumdeilt að því fylgi talsvert óhagræði og kostnaður að koma við



annarri tengingu. Gildi einu þótt bræðisuða sé ekki algjörlega afturkræf heldur sé það aðgangshindrunin af bræðisuðu sem máli skipti svo og röskun á hagsmunum fjarskiptafyrirtækja og notenda.

Míla kveðst hafa fylgt reglum PFS frá upphafi við lagningu ljósleiðara og gildi þá einu þótt um sé að ræða nýtt eða gamalt húsnæði enda frágangur innanhússlagna háður gildandi lögum og reglum á hverjum tíma. Eigi það bæði við um íbúðar- og atvinnuhúsnæði. Hvað varði frágangur að Þverbrekku 4 þá hafi verið um fyrirtækjatengingu að ræða og hafi Míla þá notað bræðisuðu. Liggi þá sérstakur ljósleiðari upp í tækjarými fyrirtækis og sé ekki til notkunar fyrir íbúa húss þegar um fjölbýlishús sé að ræða. Míla telur að ekki sé hægt að leggja frágang slíkra tenginga að jöfnu við lagnir sem liggi inn í íbúðarhúsnæði, sbr. ágreining þessa máls.

Míla hafnar því að kærandi geti byggt sérstakan rétt á því að um venjubundna framkvæmd hafi verið að ræða. Bræðisuða sé að mati Mílu ólöglegt og geti það ekki leitt til þess að háttsemin verði löglegt þannig að girði fyrir að PFS eða keppinautar grípi til aðgerða af því tilefni. Slík ólöglegt hegðun geti aldrei talist venjuhelt réttarregla.

Hvað varði röksemdir kæranda um friðhelgi eignarréttar fyrirtækisins þá bendir Míla á að eignarréttur kæranda sæti ávallt þeim takmörkunum sem leiði af gildandi lögum og reglum. Kærandi geti ekki borið fyrir sig eignarréttarvernd til stuðnings því að þurfa ekki að hlíta gildandi lögum og reglum.

Míla mótmælir því að bótaskylda hafi verið felld á kæranda með afturvirkum hætti. Hin kærða ákvörðun feli ekki í sér afturvirkni eða setningu nýrrar reglu. Hin kærða ákvörðun sé byggð á reglum PFS sem tekið hafi gildi árið 2006. Míla hafi ekki gert kröfur um skaðabætur heldur hafi PFS mælt fyrir um skyldu kæranda til úrbóta vegna brota á reglum PFS. Sé það að mati Mílu innan valdheimilda PFS sbr. m.a. 2. mgr. 73. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Hin kærða ákvörðun felur að mati Mílu í sér meðalhóf. Enda þótt PFS hafi talið að tengingar kæranda með bræðisuðu væru í andstöðu við reglur PFS yrði kærandi ekki skyldaður til að gera úrbætur gagnvart öllum núverandi tengingum í einu vetfangi.

Hvað varakröfur kæranda og PFS varðar þá telur Míla að varakrafa PFS geti komið til álita verði á annað borð talið heimilt að víkja frá reglunum og yrðu hvers kyns undanþágur þá að vera einskorðaðar við tengingar til fyrirtækja og stofnana sem hefðu sérstakra hagsmuna að gæta. Verndarhagsmunir reglnanna eiga að mati Mílu einkum við um eintaklingstengingar. Grundvallaratriði málsins sé þó að reglurnar séu bindandi réttarreglur sem fjarskiptafyrirtækjum beri að hlíta nema sérstök heimild standi til annars.

## 6.

Kærandi (GR) gerði athugasemdir, dags. 29. maí 2015, við greinagerð Mílu. Í athugasemdum kæranda kemur m.a fram að hann hafi að mestu leytið komið sjónarmiðum sínum á framfæri.

Greinagerð Mílu gefi þó tilefni til athugasemda að mati kæranda. Kærandi kveður markmið fjarskiptalöggjafar vera að tryggja öryggi, vernd og hagkvæmni fjarskipta auk þess að tryggja jafnræði fyrirtækja og samkeppni á þeim markaði. Við ákvarðanatöku á þessu sviði þurfi því að líta til þessara þátta. Í máli þessu fari hagsmunirnir ekki að öllu leyti saman og hefur kærandi bent á það.

Kærandi kveður misskilnings gæta hjá Mílu um að eignarréttur hans sé skertur. Kærandi byggir á því að stjórnarskrárvarinn eignarréttur húseiganda, þ.e. viðskiptavina, sé skertur með því að takmarka frelsi þeirra til að taka ákvörðun um hvernig tengingum þeirra sé háttað. Byggi kærandi á því að skýra lagaheimild þurfi til að takmarka eignarréttindi. Líta verði svo á að frelsi húseiganda til að ráðstafa fasteign sinni sé skert með því að takmarka bræðisuðu.

Í fjarskiptalögum sé að finna almenna heimild til handa PFS til að setja reglur um frágang innanhússlagna. Fáist ekki séð að þar né annars staðar í lögum sé að finna heimild til að skerða eignarréttindi með því móti sem PFS og Míla vilji meina að heimild standi til.

Kærandi hafi bent á að bræðisuða sé venjubundin framkvæmd. Í ljósi þess að reglur PFS séu óljósar um hvernig haga beri frágangi í tilviki ljósleiðaralagna verði að álíta sem svo að PFS verði að stíga varlega til jarðar með því að slá fastri reglu sem hingað til hafi ekki gilt. Kærandi telji sig ekki hafinn yfir lög og reglur en byggir á því að óljós ákvæði reglna verði að túlka með hliðsjón af framkvæmd á þeim markaði sem um ræði, a.m.k. fram til þess tíma er nýrri reglu sé slegið fastri.

Míla mótmælir því að hafa viðhaft sömu framkvæmd og kærandi þrátt fyrir að kærandi hafi lagt fram gögn sem sýni annað. Hafi Míla m.a haldið því fram að umræddar tengingar hafi verið lagðar fyrir gildistöku reglnanna. Umræddar fullyrðingar hafi ekki verið rökstuddar frekar og bendir kærandi á að tengingar Mílu að Bæjarhálsi hafi verið lagðar á síðustu 2-3 árum. Þá hafi innanhússlögn í Þverbrekku 4 verið tengd með bræðisuðu við ljósleiðaraheimtaug Mílu í ágúst 2014. Séu fullyrðingar Mílu í þessa veru því haldlausar að mati kæranda. Kærandi bendir einnig á þversögn í greinagerð Mílu hvað varði tengingar en þar komi fram að Míla telji heimilt að viðhafa bræðisuðu þar sem um sé að ræða fyrirtækjatengingu en ekki einstaklingstengingu. Reglur um innanhússfjarskiptalagnir geri ekki að mati kæranda greinarmun á þessu tvennu.

Kærandi hafi byggt á því að heimilt sé að tengja ljósleiðara í annan kassa en húskassa. Reglur PFS kveði á um frágang fjarskiptalagna í húskössum. Þær kveði hins vegar ekki á um frágang í annars konar kössum. Kærandi telji því með hliðsjón af réttmætum væntingum hans að lögmætt hafi verið að viðhafa bræðisuðu, a.m.k. fram til þess tíma er hin kærða ákvörðun hafi verið tekin.

Kærandi byggir einnig á því að bræðisuða sé vænlegasti kosturinn þegar komi að því að tengja ljósleiðaralagnir í fasteignum. Búi þar að baki lægri kostnaður fyrir neytendur, öryggi fjarskipta, gæði þeirra og að því fylgi ekki mikið óhagræði að færa sig á milli fjarskiptafyrirtækja. Á Akureyri hafi Tengis ehf. sem þar eigi og reki ljósleiðarakerfi, viðhaft sömu aðferð og kærandi á skilfleti heimtaugar og innanhússlagna, þ.e.a.s. með bræðisuðu. Míla leigi ljósleiðaraheimtaugar á milli tengistöðva og notenda af Tengis. Þar sé bræðisuðufrágangur í inntakskassa ekki vandkvæðum háður hvað varði afnot Mílu af heimtauginni. Notendur verði ekki fyrir kostnaði né töfum við að færa sig á milli þjónustuveitna. Kerfi kæranda sé byggt upp með sama hætti og kerfi Tengis og ekkert því til fyrirstöðu að viðhafa sama máta á þjónustuvæði kæranda.

Þá bendir kærandi á að með því að takmarka notkun bræðisuðu verði dregið úr fýsileika þess að tengjast ljósleiðaralögnum. Sé því hætt við því að notendur kjósi frekar að vera á kopartengingum þar sem Míla hafi markaðsyfirburði og þar með grafið undan heilbrigðri samkeppni.

#### **IV. Niðurstöður**

##### **1.**

Í máli þessu er deilt um efni reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir svo og frávíkjanleika þeirra. Reglurnar taka til frágangs á innanhússlögnum fyrir fjarskipti, þ.m.t. húskassa, í íbúðar- og atvinnuhúsnæði og heimilda til aðgangs að lögnum. Við tengingar ljósleiðaraenda í húskassa hafa fjarskiptafyrirtæki annars vegar notast við svokallaða bræðisuðu þar sem strengendar eru soðnir saman og hins vegar línuslaufu milli tengilista í húskassa og strengenda.

Kærandi telur að innan reglna PFS rúmist að nota svokallaða bræðisuðu við frágang á ljósleiðaraendum í húskassa eða annan kassa. PFS taldi í hinni kærðu ákvörðun að notkun bræðisuðu væri ekki í samræmi við reglurnar og skipti þá ekki máli hvort um væri að ræða húskassa eða annan kassa.

Míla telur að bræðisuða samrýmist ekki lögum um fjarskipti og ofangreindum reglum PFS. Framkvæmdin valdi tjóni á fjárhagslegum og samkeppnislegum hagsmunum auk þess að fela í sér aðgangshindrun.

## 2.

Reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir sem ágreiningur þessa máls snýst um eru settar með heimild í 60. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti (fjarskiptalög).

Í 60 gr. fjarskiptalaga sem fjallar um innanhússfjarskiptalagnir, kemur fram að fjarskiptalagnir í húsnæði áskrifenda, þ.m.t. húskassar séu á ábyrgð húseigenda og að í fjöleignarhúsum skuli þeir vera innsiglaðir eða læstir og þannig gengið frá lögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að einstaka fjarskiptalínunum. Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að húskassa í viðkomandi bygginu til að tengja sig inn á hann og lögnum viðkomandi áskrifanda. PFS setji reglur um frágang húskassa og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.

Markmið reglna um innanhússfjarskiptalagnir er að tryggja vernd fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna sem koma eiga í veg fyrir misnotkun á fjarskiptaþjónustu og að tryggja jafnræði fjarskiptafyrirtækja að því er varðar aðgang að innanhússlögnum, sbr. 2. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir.

Í orðskýringum 3. gr. reglnanna kemur fram að húskassi sé „*kassi sem staðsettur er við inntak heimtauga eða annarra fjarskiptastrengja sem tengja áskrifendur í ákveðinni byggingu við hið almenna fjarskiptanet og þar sem tenging á sér stað milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna*“. Inntak sé staður þar sem strengur í almennu fjarskiptaneti er tekinn inn í byggingu. Innanhússlagnir séu hvers konar lagnir innan húss, þ.m.t. strengir, rör, stokkar, kaplastigar, kaplabakkar, húskassar, greinikassar og tenglar fyrir almenna fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. hljóð- og sjónvarp.

Húseigendur eru, skv. 4. gr. reglnanna, ábyrgir fyrir innanhússlögnum fyrir fjarskipti frá nettengipunkti. Við hönnun og uppsetningu innanhússlagna skal þess gætt að öll fjarskiptafyrirtæki geti átt þess jafnan kost að veita notendum þjónustu og að notendur geti valið mismunandi fjarskiptafyrirtæki til að veita sér þjónustu, sbr. 5. gr. reglnanna

Ljósleiðara fjarskiptafyrirtækis má tengja í húskassa en tengja skal hefðbundin útvarpsmerki sem flutt eru á ljósleiðaranum yfir í annan kassa og þaðan til séreigna um útvarpskerfi byggingarinnar, sbr. 6. mgr. 6. gr. reglnanna

Um húskassa er fjallað í 7. gr. reglnanna. Þar kemur m.a. fram að í hverri byggingu með inntaki fjarskiptastrengja og/eða með endabúnaði fyrir þráðlaus sambönd skuli vera húskassi. Það sé á ábyrgð húseiganda að setja upp húskassa. Í húskassa má ekki tengja aðra strengi en fjarskiptastrengi að því undanteknu að leggja skal raflögn að húskassanum svo hægt sé að koma fyrir í honum virkum fjarskiptarásunum. Einnig segir að í húskassa skuli vera skinnur til þess að festa á tengilista bæði fyrir strengenda innanhússlagna og strengenda fjarskiptafyrirtækja. Fjarskiptafyrirtækin leggi 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.

Samkvæmt 9. gr. reglnanna, sem fjallar um aðgang að innanhússlögnum, er fjarskiptafyrirtækjum heimilt að setja tengilista í húskassa byggingar ef fyrir liggur pöntun frá aðila í byggingunni á þjónustu fyrirtækisins.

Samkvæmt 14. gr. reglnanna skal brot á reglunum varða viðurlögum skv. 74. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

### 3.

Markmið fjarskiptalaga nr. 81/2003 er að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði svo og að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti. Því kveða reglur PFS á um aðgang fjarskiptafyrirtæka að kassa húseigenda þar sem innanhússlagnir eru staðsettar. Slíkt aðgengi er grundvöllur þess að fjarskiptafyrirtæki geti veitt þjónustu. Skv. fjarskiptalögum skal PFS því m.a. skilgreina aðgangsheimildir fjarskiptafyrirtækja hvað þetta varðar auk þess að tryggja vernd fjarskipta. Það hefur PFS gert með reglum nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir og eiga þær sér ótvíræða og skýra stoð í 60. gr. fjarskiptalaga.

Hvað varðar þá röksemd kæranda að ákvæði fjarskiptalaga brjóti í bága við stjórnarskrávarin eignarréttindi húseiganda vill úrskurðarnefndin benda á að kærandi er ekki bær að fara með eignarréttarhagsmuni almennra húseigenda í máli þessu. Þrátt fyrir að ekkert bendi til þess að ákvæði 60. gr. fjarskiptalaga takmarki stjórnarskrávarin eignarréttindi almennings þannig að það fari í bága við stjórnarskrá, ber að benda á að samkvæmt stjórnskipunarvenju íslensks réttar er stjórnskipulegt gildi laga gagnvart stjórnarskrá metið af dómstólum.

### 4.

Liggur því fyrir að skoða að hvaða leyti reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, sem hér eru til skoðunar, taki til ljósleiðaratenginga svo og frávikjanleika þeirra en ágreiningur aðila lýtur að þessum þáttum.

Reglur PFS taka til frágangs á innanhússlögnum fyrir fjarskipti og heimilda til aðgangs að lögnum. Reglurnar eru almennar, þ.e. þær kveða á um tengingar strengenda fjarskiptafyrirtækja við innanhússlagnir. Ekki er tilgreint sérstaklega til hvaða tegunda tenginga fjarskiptafyrirtækja þær taki og ber því að líta svo á að þær séu óháðar tækni og taki til allra tegunda, þ.e. bæði kopartenginga svo og ljósleiðaratenginga. Úrskurðarnefnd telur því að tenging ljósleiðaralagnar við innanhússlögn falli undir gildissvið reglnanna.

## 5.

Kærandi telur að reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir taki aðeins til ljósleiðaratenginga í húskassa og þar sem hann hafi notað aðra kassa til ljósleiðaratengingar þá eigi ákvæði reglnanna um húskassa ekki við þær tengingar. Í reglum PFS er húskassi skilgreindur og er hann við inntak heimtauga eða annarra fjarskiptastrengja og er þar tenging milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna. Ljósleiðara má tengja í húskassa. Úrskurðarnefnd telur að heitið húskassi skipti ekki meginmáli heldur ráði úrslitum hvar samtenging heimtaugar, til að mynda ljósleiðara, við innanhússlögn húsnæðis sé. Þar sem sú tenging sé, hvort sem það sé nefnt húskassi, inntaksbox eða eitthvað annað, fellur hún undir ofangreindar reglur PFS.

## 6.

Kærandi hefur notast við svokallaða bræðisuðu til tenginga og telur að tenging með þeim hætti sé í samræmi við reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Samkvæmt kæranda hafi bræðisuða einnig verið viðhöfð af öðrum fjarskiptafyrirtækjum s.s. Mílu. Í 3. mgr. 7. gr. reglnanna er kveðið á um að í húskössum skuli vera skinnur til þess að festa á tengilista bæði fyrir strengenda innanhússlagna og strengenda fjarskiptafyrirtækja. Fjarskiptafyrirtæki leggi til lista fyrir strengenda sína. Áskrifendur tengjast fjarskiptafyrirtækjum með línuslaufu milli viðkomandi lista. Úrskurðarnefnd telur að samkvæmt orðanna hljóðan beri að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista og nota svokallaðar línuslaufur við tengingar. Ákvæðið kveður ekki á um aðrar aðferðir en þessa.

Úrskurðarnefnd telur því að ákvæðið sé skýrt og afmarkað og heimili aðeins tengingar með ofangreindum hætti og því hafi samkvæmt ákvæðinu ekki verið heimilt að nota aðra aðferð við tengingar. Skipti þá ekki máli í því sambandi hvaða fjarskiptafyrirtæki eigi í hlut. Einnig ber að hafa í huga það mikilvæga markmið sem fram kemur í 5. gr. reglnanna varðandi jafnræði fjarskiptafyrirtækja til þess að veita þjónustu, svo og notanda til að velja sér mismunandi fjarskiptafyrirtæki. Niðurstaða PFS í hinni kærðu ákvörðun um tengingu fjarskiptalagnar við inntakslagnir með línuslaufu og bann við notkun bræðisuðu felur því hvorki í sér brot á meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 né rannsóknarreglu sömu laga.

## 7.

Aðilar máls og PFS eru sammála um að reglur PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir séu að einhverju leyti frávíkjanlegar en eru ósammála um að hvaða marki. Reglurnar eru að mati úrskurðarnefndar efnislega skýrar um annars vegar

frágang fjarskiptalagna svo og hins vegar tengingar áskrifenda við hið almenna fjarskiptanet, sbr. 7 gr. þeirra.

Úrskurðarnefnd getur ekki séð að efni reglnanna veiti heimild til fjarskiptafyrirtækja eða áskrifanda að víkja frá reglunum. Skipti þá ekki máli hvort tiltekin framkvæmd s.s. bræðisuða hafi verið venjubundin, né hvort húseigandi fallist á slíkar breytingar. Gera verður þá kröfu að með reglunum hafi PFS gætt að því jafnvægi sem þarf að vera milli greiðs aðgangs fjarskiptafyrirtækja annars vegar og hins vegar vernd og þar með talið öryggi fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna. Falli tilvik undir reglurnar og ætlun PFS hafi staðið til þess að heimila einhver frávík frá reglunum ber stofnuninni, að mati úrskurðarnefndar, að tilgreina þau frávík með skýrum hætti í uppfærðum reglum þannig að ágreiningslaust sé hvert efni þeirra frávika sé.

Efni reglna PFS nr. 1109/2006 eru kjarni ágreiningsmáls þessa. Aðilar eru ekki sammála um gildissvið reglnanna né undantekningar frá þeim. Ágreiningur sá sem hér er uppi og sú mikla framþróun sem átt hefur sér stað á sviði fjarskipta frá árinu 2006 hlýtur, að mati úrskurðarnefndar, að kalla á endurskoðun á reglunum. Heimild 60. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sem heimilar PFS að setja slíkar reglur, gerir endurskoðun og uppfærslu á þeim auðveldar.

## 8.

Kærandi krefst þess til vara að 3. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar sem kveður á um að kæranda beri að tengja strengenda ljósleiðaraheimtaugar við tengilista og að óheimilt sé að sjóða saman innanhússlögn við strengenda ljósleiðaraheimtaugar við inntak hennar, verði breytt á þá leið að bræðisuða sé heimil með upplýstu fyrirfram eða eftirfarandi samþykki húseiganda.

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 frávík eigi að vera orðuð og hvert umfang þeirra eigi að vera, m.a. í ljósi ákvæða 5. gr. reglnanna 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 frávík frá þeim.

## 9.

Loks krefst kærandi þess að 4. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar þar sem fram kemur að hann skuli bera kostnað við úrbætur á frágangi strengenda ljósleiðaraheimtaugar að því skilyrði uppfylltu að virk ljósleiðaraheimtaug annars netrekenda liggja inn í húseign og að húseigandi hafi skriflega staðfest að hann óski eftir þjónustu annars netrekenda en kæranda, verði felld úr gildi. PFS hafi ekki lagaheimild að mati kæranda til að kveða á um bótaskyldu hans og sé því um valdþurrð að ræða.

Í 4. mgr. ákvörðunarorðanna er gerð sú krafa að kærandi beri þann kostnað sem til fellur óski húseigandi eftir þjónustu annars netrekenda en kæranda, þ.e. komi til þess að aftengja þurfi bræðisuðuna þá beri kærandi þann kostnað. PFS telur valdheimild stofnunarinnar til að kveða á um að kostnaður falli á kæranda komi fram í 2. mgr. 73. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Samkvæmt 14 gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir þá varðar brot á reglunum viðurlögum samkvæmt 74. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Samkvæmt þeirri grein kemur m.a. fram í 1. og 2. mgr. að brot á fjarskiptalögum og þeim reglum sem settar eru samkvæmt þeim varði sektum, en fangelsi allt að 2 árum ef sakir eru miklar eða brot ítrekuð. Gáleysisbrot skuli varða sektum.

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 almennrar 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 eða bæta við skilyrðum. Reglur PFS nr. 345/2005 fjalla um almenna heimild 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 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.

#### **10.**

Kærandi krefst þess að málskotsgjald og annar málskostnaður verði látinn niður falla. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd er málskostnaður kostnaður nefndarinnar sem verður til við kærumeðferð málsins hjá henni, að teknu tilliti til málskostsgjalds. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar skal sá málsaðili sem tapar máli að jafnaði greiða málskostnað nefndarinnar eins og hann er skilgreindur í 1. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar. Þó verður notendum fjarskiptaþjónustu og PFS ekki gert að greiða málskostnað. Úrskurðarnefnd hefur því ekki heimild til þess að kveða á um að málskostnaður að frádregnu málskostgjaldi falli niður. Kröfu kæranda er því hafnað.

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 nr. 69/2008 um Póst- og fjarskiptastofnun.

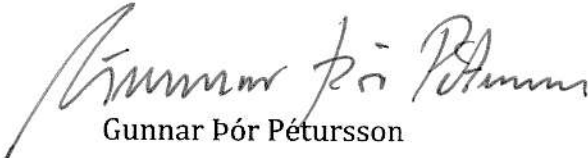
#### **V. Úrskurðarorð**

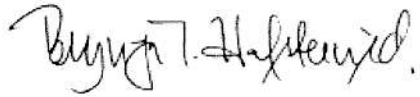
Ákvæði 2. og 3. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 32/2014 eru staðfest.

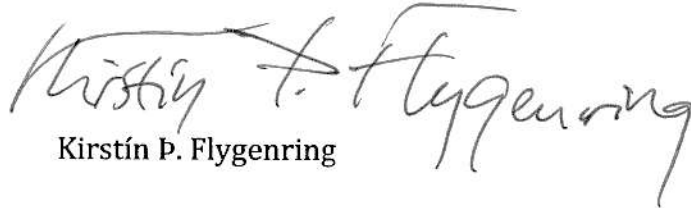
Ákvæði 4. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 32/2014 eru felld úr gildi.

Málskostnaður nefndarinnar er kr. 1.224.000. Kærandi greiði málskostnað að fjárhæð kr. 816.000 að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000. Ríkissjóður beri málskostnað að fjárhæð kr. 408.000.

Reykjavík, 29. júní 2015

  
Gunnar Þór Pétursson

  
Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

  
Kirstín Þ. Flygenring