



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 26/2017 Frágangur tenginga í fjarskiptainntaki

I. Erindið

Með bréfi Mílu ehf., dags. 14. júlí 2017, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvörtun frá Mílu ehf. (Míla) vegna háttsemi Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR) að sjóða innanhússlagnir saman við ljósleiðara GR (með svokallaðri „bræðisuðu“ eða „splæsítengingu“) í andstöðu við reglur PFS nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir (*mál nr. 2017070055*).

Í erindi Mílu er forsaga málsins rakin, en málsaðilar hafa átt í ágreiningi um frágang tenginga í fjarskiptainntaki um nokkurra ára skeið eins og rakið verður í eftirfarandi kafla. Jafnframt því sem farið er fram á að PFS skeri úr um meint brot GR er þess annars vegar krafist að stofnunin beini fyrirmælum til GR um að framkvæma úrbætur á þeim tengingum sem ekki séu í samræmi við reglurnar og hins vegar að PFS hefji eftirlit um frágang tenginga hjá GR að eigin frumkvæði. Nánar verður gerð grein fyrir forsendum og rökstuðningi Mílu í viðeigandi kafla þar að lútandi.

II. Málavextir og forsaga

Ágreiningsmál þetta á sér nokkurra ára forsögu sem þykir rétt að gera stuttlega grein fyrir í þeim tilgangi að halda til haga heildarsamhengi þess.

Árið 2014 kærði Míla GR til PFS og taldi GR hafa brotið reglur PFS um innanhússfjarskiptalagnir með því að sjóða strengenda ljósleiðara beint á innanhússlögn í húskassa í stað þess að nota sérstakan tengilista eins og kveðið var á um í reglum.

Í ákvörðun sinni nr. 32/2014 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að frágangur á tengingum GR væri ekki samkvæmt þágildandi reglum nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir og skyldi GR nota þar til gerða tengilista og lagfæra þær tengingar sem tengdar höfðu verið með splæsítengingu á eigin kostnað.

GR kærði ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem staðfesti efnislega niðurstöðu PFS með lokaúrskurði sínum í máli nr. 5/2014, en felldi úr gildi fyrirmæli stofnunarinnar til GR um að lagfæra á eigin kostnað þær tengingar sem tengdar höfðu verið með splæsítengingu.

Næst sendi Míla inn formlegt erindi til PFS þar sem þess var krafist að GR framkvæmdi úrbætur á frágangi strengenda heimtaugar, þar sem hún tengist innanhússlögn í húskassa í tilteknum húseignum á höfuðborgarsvæðinu. Endurtók PFS þá rannsókn málsins frá grunni, m.a. með því að yfirfara lagagrundvöll þess með tilliti til framkominna sjónarmiða málsaðila. Fyrir lá að frágangur GR á strengendum ljósleiðaraheimtauga í húskössum bryti gegn 7. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Varðandi kröfu um úrbætur þyrfti á hinn bóginn að horfa til þess að innanhússlagnir frá samtengipunkti í húskassa væru á ábyrgð húseiganda, samkvæmt 60. gr. fjarskiptalaga og 4. gr. reglna PFS nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Í ljósi ábyrgðar húseiganda var það niðurstaða PFS að Míla gæti ekki beint kröfu um úrbætur að GR. Var kröfu Mílu því hafnað með ákvörðun PFS nr. 29/2015 þann 6. nóvember 2015.

Míla kærði þessa ákvörðun PFS þann 2. desember 2015. Þann 15. desember tóku gildi nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1111/2015, sem heimiluðu það verklag sem GR viðhafði við frágang tenginga í húskassa að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Með úrskurði sínum í máli nr. 10/2015 þann 30. desember 2016 komst úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála að þeirri niðurstöðu að Míla hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins í ljósi þess að krafa félagsins byggði á eldri reglum um innanhússfjarskiptalagnir sem nú væru úr gildi fallnar. Var kröfu Mílu því vísað frá.

Þann 16. desember 2015 barst PFS á ný krafa frá Mílu. Annars vegar um að PFS hlutaðist til um að GR bætti úr ólögmatu ástandi fyrir eigin kostnað, að viðlögðum dagsektum og hins vegar að PFS tæki bráðabirgðaákvörðun í málinu. Með bréfi dagsett þann sama dag hafnaði PFS að taka þessar kröfur til frekari meðferðar í ljósi þess að eldri reglur frá 2006 um innanhússfjarskiptalagnir, sem krafan um úrbætur byggði á, voru úr gildi fallnar. Míla kærði þessa niðurstöðu PFS til úrskurðarnefndar sem þann 30. desember 2016 staðfesti hana með vísan til sömu forsendna, sbr. úrskurð í máli nr. 11/2015.

Í framhaldi af þessum ákvörðunum PFS og kærumálum þeim tengdum hafa stofnuninni, það sem af er þessu ári, borist tölvupóstar frá málsaðilum, þar sem um hefur verið að ræða gagnkvæmar ásakanir þeirra um verklag og háttsemi hvors annars við tengingu lagna í fjarskiptainntaki.

Með tölvupósti PFS til aðila, dags. 27. febrúar s.l., taldi PFS ástæðu til að leiðbeina um tiltekin meginatriði sem stofnunin taldi vera ljós og fyrirliggjandi, m.a. með tilliti til fyrri úrlausna stofnunarinnar varðandi þessi mál og þeirra breytinga sem gerðar voru á reglum um innanhússfjarskiptalagnir.

Þar sem að báðir aðilar töldu á sér brotið og að aðilar voru sammála um mikilvægi þess að fundin yrði ásættanleg lausn, varðandi verklag við að nálgast lausan þráð innanhússfjarskiptalagnar, taldi PFS vera tilefni til að reyna ná sáttum með aðilum. Samþykktu aðilar að þiggja boð PFS um að leiða sáttaviðræður sem fóru fram þann 3. maí 2017. Í ljósi þess að ekki tókst að ná samkomulagi um efni fundargerðar fyrsta sáttafundar taldi PFS ólíklegt að frekari viðræður myndu skila árangri og tilkynnti um lok sáttumleitana þann 18. maí 2017.

Fyrirnefndar leiðbeiningar PFS, auk sáttaviðræðna sem stofnunin hélt með aðilum, dugðu ekki til að leysa ágreining milli aðila. PFS barst formleg kvörtun GR gegn Mílu, sbr. bréf dags. 2. maí 2017, svo og kvörtun Mílu á hendur GR, sbr. 14. júlí 2017. Leyst verður úr umræddum kvörtunum í sitthvoru máli.

III. Bréfaskipti og sjónarmið

3.1. Sjónarmið í kvörtun Mílu

Í kvörtun Mílu frá 14. júlí 2017 er gerð grein fyrir forsendum og rökstuðningi félagsins með þessum hætti:

„Míla telur að frágangur GR á innanhússlögnum með bræðisuðu í fjölda húsbygginga á höfuðborgarsvæðinu (sjá nánar fskj. með erindi þessu) fullnægi ekki skilyrðum reglna nr. 1111/2015 fyrir notkun „splæsítengingar“ (bræðisuðu). Er þess krafist að PFS taki málið til rannsóknar og leggi fyrir GR að láta af hinni ólögsmætu háttsemi, í samræmi við það lögbundna hlutverk PFS að framfylgja fjarskiptalögum og reglum settum með stoð í þeim, sem og að PFS leggi fyrir GR að framkvæma nauðsynlegar úrbætur þar sem lög hafa verið brotin, og líkt og leiðir m.a. af grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar um réttaráhrif stjórnvaldsákvarðana vegna ólögsmætra athafna borgara, hér GR. Í þessu samhengi er þess einnig að gæta að bræðisuða GR hamlar aðgang Mílu að viðkomandi innanhússlögnum og skerðir því viðskiptalega og fjárhagslega hagsmuni Mílu, og um leið samkeppnishæfni Mílu.

Míla hefur samkvæmt framangreindu þannig jafnframt beina, einstaklega og lögvarða hagsmuni af kröfugerð í framangreinda veru, og hvað sem því líður ber PFS að hafa eftirlit með og framfylgja lögum og reglum á fjarskiptamarkaði af sjálfsdáðum og óháð því hvort sérstakar kvartanir hafi borist, þ.m.t. ber PFS að gæta þess að eigin frumkvæði að frágangur innanhússlagna samræmist reglum nr. 1111/2015. Telur Míla þau dæmi sem tiltekin eru í fskj. með erindi þessu raunar gefa tilefni til frumkvæðismáls af hálfu PFS þar sem fram fari ítarleg rannsókn á því hvort pottur sé brotinn víða, svo sem Míla telur ástæðu til að ætla, og þess krafist að PFS grípi til slíkrar rannsóknar.

Míla byggir nánar tiltekið á því að bræðisuða GR, sbr. m.a. þau dæmi sem tiltekin eru í fskj., sé í ósamræmi við 7. gr. reglna nr. 1111/2015, þar sem sett eru fram skilyrði fyrir notkun „splæsítengingar“ við frágang innanhússlagna. Í 3. og 4. mgr. ákvæðisins segir nánar tiltekið:

„Í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis skal tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlögn tengist með tengisnúru.

Með samþykki húseiganda er 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. Einu fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að splæsítengja alla þræði hverrar íbúðar við sína heimtaug.“

Samkvæmt framangreindu er það ófrávíkjanlegt skilyrði splæsítengingar, að „tveir eða fleiri þræðir innanhússlagnar liggja frá inntaki inn í hverja íbúð“, og er einu fjarskiptafyrirtæki „óheimilt að splæsítengja alla þræði hverrar íbúðar við sína heimtaug“, sbr. einnig eitt það meginmarkmiða fjarskiptaregluverks að tryggja viðeigandi samkeppni fjarskiptafyrirtækja. Fyrir liggur hins vegar að bræðisuða GR, sbr. dæmi í fskj., samrýmist ekki fyrrgreindu skilyrði reglna nr. 1111/2015, enda hefur GR splæsítengt alla þræði viðkomandi íbúða við sínar heimtaugar, og

um leið „lokað á“ aðgang Mílu. Getur starfsemi GR samkvæmt þessu ekki talist í samræmi við hinar nýju reglur.

Þá verður ekki annað ráðið en að umrædd undanþáguheimild til splæsitingar sé bundin við nýbyggingar fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis, enda vísa undanþáguheimildir 4. mgr. gagnert til 3. mgr. ákvæðisins. Af því leiðir að splæsiting í annars konar húsbýggingum er óheimil. Bræðisuða GR, sbr. dæmi í fskj., fyrirfinnst hins vegar m.a. í húsbýggingum sem ekki teljast til „nýbygginga fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis“ í framangreindum skilningi. Til að mynda var verulegum hluta bræðisuðunnar komið á í tíð eldri reglna nr. 1106/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Þess lags bræðisuða getur aldrei talist vera í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis, og uppfyllir hún þegar af þeirri ástæðu ekki framangreint skilyrði reglna nr. 1111/2015; andstæð lögskýring fæli raunar í sér að allar byggingar teldust nýbyggingar.“

3.2. Fyrirspurn PFS til Mílu

Eftir að hafa kynnt sér erindi Mílu, dags. 14. júlí 2017, taldi PFS ekki fyllilega ljóst hvort að krafa félagsins um úrbætur GR vegna meintra brota á reglum nr. 1111/2015 tæki eingöngu til tenginga sem hefðu verið framkvæmdar eftir gildistöku reglnanna og sendi fyrirspurn um það til Mílu, sbr. tölvupóst dags. 14. ágúst 2017.

Í svari Mílu, sem barst daginn eftir, er erindi Mílu nánar útskýrt m.t.t. til þeirra krafna sem þar koma fram. Samkvæmt svarinu tekur krafan um úrbætur bæði til tenginga sem hefðu verið framkvæmdar fyrir og eftir gildistöku framangreindra reglna þann 15. desember 2015, en um þetta segir Míla:

„Það ber því að skilja þetta erindi svo að við krefjumst þess að GR bæti úr alls staðar sem frágangur er ekki í samræmi við gildandi reglur (og þá sannarlega ekki í samræmi við eldri reglur), hvort sem framkvæmdin átti sér stað í tíð eldri eða yngri reglna. Þau dæmi sem Míla nefnir stríða bæði gegn eldri og yngri reglum þar sem að allir þræðir innanhúss hafa verið soðnir saman við lögn GR og enginn laus þráður og að öðru leyti ekki farið eftir reglum PFS frá 2015 um innanhússfjarskiptalagnir. PFS hefur svo betri úrræði en Míla til þess að kalla eftir gögnum og rannsaka framkvæmd GR við tengingu við innanhússlagnir.“

3.3. Athugasemdir GR

Athugasemdir GR við kvörtun Mílu bárust með bréfi, dags. 29. september 2017, þar sem að hluta til er vísað til sjónarmiða sem fram komu í bréfi félagsins frá 25. september 2017, sem varðaði ágreining GR og Mílu, sbr. kvörtun GR frá 2. maí 2017, sem leyst var úr með ákvörðun PFS nr. 25/2017. Verður að vísa til viðeigandi kafla í þeirri ákvörðun varðandi þau sjónarmið sem fram komu í bréfi félagsins frá 25. september 2017. Í bréfi GR frá 29. september 2017 segir eftirfarandi:

„Þann 14. júlí 2017 sendi Míla Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) erindi með kvörtun vegna frágangs á innanhússlögum sem Míla telur vera í andstöðu við reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.

Tilefni erindis Mílu er samkvæmt erindi félagsins frágangur í húsum sem tiltekin eru í fylgiskjali við kvörtun frá 14. júlí s.l. Umrædd tilfelli eru öll á þann veg að um er að ræða húsnæði sem tengt var fyrir ákvörðun PFS nr. 29/2015 og úrskurðar úrskurðarnefndar í kjölfarið. Gagnaveita Reykjavíkur (GR) vísar því alfarið á bug

að um brot sé að ræða þar sem búið er að úrskurða í þeim málum. Hér fyrir neðan er að finna töflu sem inniheldur dagsetningar sem umrætt húsnaði var afhent í sölu hjá GR. Tekið skal sérstaklega fram ,að frágangi innanhúss var í öllum tilfellum lokið fyrir.

[...]¹

GR vísar einnig til fyrra svars varðandi kvörtun GR við vinnu Mílu í inntökum GR frá 25. september. Mál þessi eru að mörgu leyti tengd þar sem félögin eru ekki sammála um vinnubrögð og skilgreiningar á heimildum og uppsetningu lagna.

Í kvörtun Mílu er staðhæft að GR hafi splæsítengt alla þræði viðkomandi íbúða við sína heimtaug. GR vísar því á bug, enda hefur GR frá úrskurði PFS, og síðar úrskurðarnefndar, lagt tvo ljósleiðarapræði í hverja íbúð, sbr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússlagnir, og hafa annar þeirra verið splæsítengdur í inntaki GR en hinn ótengdur umræddri heimtaug. Það skal tekið fram að GR fær heimild húseiganda fyrir framangreindri splæsítengingu. Þá skal jafnframt bent á í þessu samhengi að samkvæmt 3. mgr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015 skal í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnaðis tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlög tengist með tengisnúru

GR óskar í þessu samhengi eftir túlkun PFS á 60. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003. Framangreindar reglur nr. 1111/2015 eru settar með stoð í 60. gr. fjarskiptalaga, sbr. 16. gr. reglnanna. Samkvæmt 2. gr. er meginmarkmið reglnanna að tryggja vernd fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna sem koma á í veg fyrir misnotkun á fjarskiptaþjónustu. Annað markmið þeirra er að tryggja jafnræði fjarskipta- fyrirtækja að því er varðar aðgang að innanhússlögnum. Þetta er einnig meginefni 60. gr. fjarskiptalaga þar sem m.a. er kveðið á um að gengið skuli frá fjarskiptalögnum þannig að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að einstökum fjarskiptalögnum. Þannig telur GR að megináherslan sé á að frágangur fjarskiptalagna tryggi öryggi fjarskipta en að jafnframt skuli fjarskiptafyrirtæki, þegar því hefur borist umsókn um fjarskiptaþjónustu frá áskrifanda, eiga rétt á aðgangi að húskaða í viðkomandi byggingu til að tengja sig inn á hann og að lögnum viðkomandi áskrifanda eins og segir í ákvæðinu.

GR telur að tengilista lausnir sem Míla notar í starfsemi sinni brjóti gegn umræddu ákvæði. Eins og GR hefur bent á þá veita splæsítengingar aukið öryggi fyrir netkerfi. Fyrirkomulag tengilista sem GR hefur skoðað er með þeim hætti að óviðkomandi á greiða leið að þeim og þar með aðgangi að einstaka fjarskiptalínunum. Þetta á við um tengilista bæði í íbúðar- og atvinnuhúsnaði, sbr. áður innsend gögn frá GR.

Þá telur GR að tillögur Mílu séu í andstöðu við og í reynd brjóti gegn fyrirmælum 60. gr. fjarskiptalaga þar sem þær tryggja ekki öryggi fjarskipta með þeim hætti sem ákvæðið og reglur nr. 1111/2015 kveða á um. GR telur það lagalega skyldu að gæta fyllsta öryggis við uppbyggingu og rekstur ljósleiðarakerfis til þess að tryggja notendum kerfa félagsins sem öruggust fjarskipti. Bendir GR á í þessu sambandi að félagið hefur heimild skv. 1111/2015 til bræðisuðu innanhússlagnar í inntaki sínu, sbr. fyrri úrskurði PFS og úrskurðarnefndar. Umrædd 3. mgr. 7. gr. á eins og Míla

¹ Afmáð vegna trúnaðar um heimilisföng

bendir á aðeins við um nýbyggingar, ekki er kveðið á um bann við splæsítengingum í öðrum byggingum eins og Míla bendir á þar sem í 5. mgr. 7. gr. er fjallað um splæsítengingar almennt.

GR setur fram þá tillögu til að tryggja framangreind markmið fjarskiptalaga og reglna nr. 1111/2015 að það séu lögð aðskilin lagnakerfi alla leið upp í íbúð/fyrirtæki, tvöfalt kerfi líkt og er utandyra í dag. Sú tillaga hefur alla þá kosti sem felast í tillögu Mílu hafa og gott betur.

[...]²

GR er þeirrar skoðunar að Míla eigi ekki að vinna í inntaki GR, enda er inntakið eign GR og takmarkar vinna Míla í inntökum, sbr. kvörtun GR, getu GR til að veita þjónustu og skerðir rekstraröryggi kerfisins. Skv. skilningi GR á fjarskiptalögum og viðeigandi reglum telst inntak GR ekki til húskassa, sbr. áður innsend gögn þar sem GR hefur fært rök fyrir framangreindu.

Með tilvísan til framangreindra sjónarmiða vísar GR því til PFS að skoða og meta framangreint álitæfni með hliðsjón af þeim tveimur meginmarkmiðum sem koma skýrt fram í 2. gr. reglna nr. 1111/2015 og 60. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Mikilvægt er að tryggja tilhögun, uppsetning og frágangur fjarskiptalagna öryggi þeirra fjarskipta sem um þær lagnir fara á sama tíma að áskrifendum fjarskiptaþjónustu sé gert mögulegt að skipta um veitanda fjarskiptaþjónustu og samhliða því að fjarskiptafyrirtækjum sé gert mögulegt að bjóða þjónustu sína með aðgangi að fjarskiptalögnum.

GR býður fram aðstoð sína óski PFS eftir því að skoða frekar frágang innanhússlagna, annars vegar hjá GR og hins vegar hjá Mílu. Það er vilji GR að finna lausn fyrir alla aðila svo hægt sé að leiða mál til farsælla lykta á þeim grunni sem lög og reglur kveða á um. Niðurstaðan sem GR óskar er að rekin verði tvö aðskilin innanhússlagnakerfi sem samræmist samkeppni í öðrum lagnakerfum, sbr. tillögu GR.“

3.4. Viðbótarathugasemdir GR

Í bréfaskiptum við GR, sem tengdust ágreiningi sem leyst var úr með ákvörðun nr. 25/2017, fylgdu jafnframt athugasemdir sem varða þetta mál. Afstaða félagsins er áréttuð með þessum hætti:

„Hvað varðar kvörtun Mílu sem fram kemur í bréfi þann 14. júlí 2017 (bls. 3-4) er það mat umbj. míns að hún sé hvort tveggja tilhæfulaus og órökstudd.

Fyrir það fyrsta kýs Míla að fjalla aðeins að litlum hluta um þær aðstæður sem til úrlausnar eru í kvörtun félagsins. Er kvörtunin studd gögnum og ljósmyndum sem teknar eru í húsbbyggingum sem ekki eru nýbyggingar eins og umbj. minn benti á í bréfi til PFS vegna kvörtunarinnar, dags. 29. september 2017, en í kvörtun sinni vísar Míla til ákvæða 3. og 4. mgr. 7. gr. lagnareglanna sem eiga við um nýbyggingar fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis.

² Umfjöllun um tillögur Mílu um framtíðarfyrirkomulag og afstaða GR til þeirra er sleppt. Sjá umfjöllun í kafla 4.2.3. í ákvörðun nr. 25/2017.

Eins og fyrr var rakið eiga þau ákvæði ekki við um þær byggingar sem gögnin sem fylgja kvörtun Mílu lúta að. Ber að beita reglum 5. mgr. 7. gr. um þær byggingar en umfjöllun Mílu er þögul um þær efnisreglur. Þau gögn sem Míla leggur fram með kvörtun félagsins sýna það eitt að mati umbj. míns að frágangur fjarskiptalagna er þar í fullu samræmi við lagnareglurnar.

Með vísan til framangreinds er kvörtun Mílu þannig tilhæfulaus með öllu og gerir umbj. minn kröfu um að kvörtuninni og kröfum sem í kvörtuninni felast verði hafnað.“

3.5. Athugasemdir Mílu

Viðbótarathugasemdir GR voru bornar undir Mílu og félaginu gefinn kostur á að tjá sig um þær. Í bréfi Mílu, dags. 26. október s.l., koma fram sjónarmið um túlkun á 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir sem þykir vera tilefni til að rekja með heildstæðum hætti:

„Fyrir liggur að Míla ehf. („Míla“) og Gagnaveita Reykjavíkur ehf. („GR“) hafa átt í deilum í tengslum við innanhússfjarskiptalagnir, þ.m.t. túlkun á reglum Póst- og fjarskiptastofnunar („PFS“) nr. 1111/2015 um þetta efni. Eru til meðferðar nokkur stjórnarsýslumál hjá PFS vegna þessa og skilaði GR athugasemdum vegna þeirra með erindi dags. 16. október 2017. Eitt þessara mála lýtur að heimildum GR til splæsítengingar, sbr. stjórnarsýslukæru Mílu frá 14. júlí sl.

Samkvæmt því sem virðist mega ráða af umsögn GR frá 16. október sl., telur GR sér heimilt að nota *splæsítengingu* við tengingu ljósleiðara í „eldra íbúðar- og atvinnuhúsnæði“, og vísar í því sambandi til 2. másl. 5. mgr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015. Er heldur ekki annað að skilja en að GR telji splæsítengingu, þ.m.t. *framkvæmda í dag*, heimila samkvæmt tilvísaðri 5. mgr., en sé á hinn bóginn um að ræða *nýbyggingar* fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis þá fari um heimild til splæsítengingar eftir 3. og 4. mgr. 7. gr. reglnanna. Með öðrum orðum, að splæsítenging sé raunar *ávallt heimil* með stoð í 5. mgr. 7. gr. reglnanna, að því gættu að ekki sé um að ræða *nýbyggingar* þannig að 3. og 4. mgr. 7. gr. eigi við. Var Mílu raunar ókunnugt um þessa afstöðu GR sem hér birtist.

Málatilbúnaður GR í þessu samhengi virðist ganga út á, að af samanburðarskýringu á 3., 4. og 5. mgr. 7. gr. tilvísaðra reglna nr. 1111/2015 megi leiða að regla 3. mgr. 7. gr., um að „[í] nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis skal tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlögn tengist með tengisnúru“, og undantekningarregla 4. mgr. 7. gr. um að „[m]eð samþykki húseiganda er 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 ...“, séu *takmarkaðar við „nýbyggingar“*, en þegar þeim sleppir sé splæsítenging ávallt heimil, að því gættu, sbr. 5. mgr. reglnanna, að „[h]afi fjarskiptafyrirtæki notað splæsítengingu skal það, að beiðni annars fjarskiptafyrirtækis, á grundvelli pöntunar húseiganda, splæsítengja saman heimtaugarstrengenda þess við lausa þræði innanhússlagnar í inntaki, gegn gjaldi ...“. Þetta stenst ekki.

Ákvæði 5. mgr. felur þannig ekki í sér almenna löghelgun splæsítengingar þegar „nýbyggingum“ sleppir, svo sem málatilbúnaður GR virðist ganga út frá. Þvert á móti vísar ákvæðið til þess, og svo sem verður ljóslega ráðið af innbyrðis samræmisskýringu, að „hafi fjarskiptafyrirtæki notað splæsítengingu“, þ.e. á

grundvelli heimildar 4. mgr. 7. gr., sem tekur til nýbygginga sem fyrr segir, þá skuli það, á grundvelli pöntunar húseiganda, splæsítengja saman heimtaugarstrengenda annars fjarskiptafyrirtækis við lausa þræði innanhússlagnar í inntaki, gegn gjaldi. Getur framangreint raunar ekki orkað tvímælis þegar ákvæði 7. gr. er lesið í heild sinni, ásamt því að ganga má út frá að hafi ætlan PFS staðið til þess að löghelga splæsítengingu í tilviki annarra bygginga en „nýbygginga“, þá hefði verið kveðið skýrlega á um slíkt ásamt því hvaða kröfur yrði að gera til slíkrar splæsítengingar, sbr. einnig það markmið reglnanna, svo sem það er skilgreint í 2. gr. þeirra, „að tryggja vernd fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna sem koma á í veg fyrir misnotkun á fjarskiptaþjónustu og tryggja jafnræði fjarskiptafyrirtækja að því er varðar aðgang að innanhússlögnum“.

Af framangreindu leiðir *jafnframt* að splæsítengingu GR, fyrir (rétt eins og *eftir*, þ.e. sé ekki um að ræða nýbyggingu og að uppfylltum skilyrðum 4. mgr. 7. gr.) gildistöku reglna nr. 1111/2005, verður ekki fundinn staður í núgildandi reglum, og hún því ólögmat, sbr. og nánar kvörtun Mílu frá 14. júlí sl.; í öllu falli er lögmæti eldri splæsítengingar, sé hún á annað borð heimil, bundin því skilyrði að tveir eða fleiri þræðir innanhússlagnar liggja frá inntaki inn í hverja íbúð og að einu fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að splæsítengja alla þræði hvernar íbúðar við sína heimtaug, sbr. 4. mgr. 7. gr.

Í öllu falli telur Míla hafið yfir vafa, að hvers lags splæsítenging sem á sér stað, *eftir* gildistöku hinna nýju reglna, er bundin við nýbyggingar og háð skilyrðum 4. mgr. sömu greinar, og þannig t.d. ekki heimilt í dag á grundvelli 5. mgr. 7. gr. að framkvæma splæsítengingu í eldra húsnæði.

Samandregið er það því afstaða Mílu að splæsítenging í tilviki eldra húsnæðis, hvort heldur sem hún á sér stað fyrir eða eftir gildistöku reglna nr. 1111/2015 verði ekki fundin stoð í þeim reglum. Í öllu falli telur Míla hafið yfir vafa, að hvers lags splæsítenging sem á sér stað, *eftir* gildistöku hinna nýju reglna, er bundin við nýbyggingar og háð skilyrðum 4. mgr. sömu greinar. Loks, að því marki sem splæsítenging, hvort heldur sem hún er framkvæmd fyrir eða eftir gildistöku hinna nýju reglna, verði fundin stoð í þeim, þá sé slíkt alltént háð því skilyrði að tveir eða fleiri þræðir innanhússlagnar liggja frá inntaki inn í hverja íbúð og að einu fjarskiptafyrirtæki sé þannig óheimilt að splæsítengja alla þræði hvernar íbúðar við sína heimtaug. Í þessu sambandi er að því að gæta, að GR virðist ekki gera ágreining um að splæsítenging hennar fullnægi ekki síðasttöldum áskilnaði, en telur það raunar engu máli skipta þar sem hún sé heimil á grundvelli 5. mgr. 7. gr. reglnanna, sem Míla mótmælir á hinn bóginn sem fyrr segir.

Míla telur enn fremur, að gera verði þá kröfu til fjarskiptafyrirtækis, sem ber ábyrgð á hinu ólögmeta ástandi með framkvæmd sinni, að gera nauðsynlegar úrbætur, og svo sem leiðir meðal annars af almennum reglum stjórnisýsluréttar um réttaráhrif stjórnvaldsákvæðana. PFS sé því rétt að leggja fyrir GR að framkvæma allar úrbætur sem leiða af ákvörðun PFS og þýðir ekki fyrir GR að skáka í því skjóli að húskassi/inntak sé á ábyrgð húseiganda, enda GR sá aðili sem annast hefur hina ólögmatu framkvæmd þvert á reglur sem GR er bundið af, Mílu og samkeppni á markaðnum til tjóns. Fellur það jafnframt innan valdheimilda PFS, svo sem þeim er markaður farvegur í lögum, þ.m.t. samkvæmt lögum nr. 69/2003 um stofnunina, að leggja sjálfstæðar athafnaskyldur á eftirlitsskylda aðila sem miða að því að starfsemi þeirra og athafnir séu í samræmi við það sem lög bjóða, sbr. meðal annars

8. mgr. [5]. gr. laga nr. 69/2003 um að „vanræki fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi skyldur sínar eða uppfylli ekki kröfur sem Póst- og fjarskiptastofnun *gerir um úrbætur* innan hæfilegs frests getur stofnunin ...“ [áherslubl. Mílu]

Um brýnt hagsmunamál er að ræða fyrir Mílu og sem tekur til samkeppni á fjarskiptamarkaði. Telur Míla mikilvægt að PFS taki skýrlega af skarið með réttarstöðuna varðandi framangreind atriði hið allra fyrsta.“

IV.

Forsendur og niðurstaða

4.1. Almennt og um lagaumhverfi

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

Að áliti PFS hafa þau markmið fjarskiptalaga sem birtast í tilgreiningu á verkefnum, þ.e. um að vinna gegn röskun á samkeppni, koma í veg fyrir hindranir að aðgangi að aðstöðu og gæta skuli jafnræðis fjarskiptafyrirtækja, þýðingu við túlkun og framkvæmd 60. gr. fjarskiptalaga sem er svohljóðandi:

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

Meginefni ákvæðisins er að mæla fyrir um ábyrgðarskil á milli netrekanda annars vegar og húseigenda hins vegar, en innanhússlagnir frá nettengingu í húskassa eru á ábyrgð húseigenda. Einnig er fjallað um öryggi húskassa og um rétt fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að þeim, en gert er ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun setji reglur m.a. í þeim tilgangi að skilgreina nánar aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur gefið út þær reglur sem 60. gr. fjarskiptalaga gerir ráð fyrir, þ.e. gildandi reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, en markmið þeirra samkvæmt 2. gr. er eftirfarandi:

„Markmið með reglunum er að tryggja vernd fjarskipta með því að stuðla að vönduðum frágangi innanhússlagna sem koma á í veg fyrir misnotkun á fjarskiptaþjónustu og að tryggja jafnræði fjarskiptafyrirtækja að því er varðar aðgang að innanhússlögnum.“

Fjallað er um frágang fjarskiptalagna í 6. gr. reglnanna, en í 1. mgr. hennar segir að frágangur innanhússlagna skuli vera í samræmi við viðurkennda staðla s.s. ÍST 151, auk þess sem sérstaklega er fjallað um frágang húskassa í 7. gr. reglnanna, sem orðast svo:

„Í hverri byggingu skal vera inntak fyrir fjarskiptastrengi. Ef bygging er tengd þráðlausum samböndum skal gengið frá aðgangi að endabúnaði þeirra á sama hátt og um inntak væri að ræða. Frágangur á inntaki fjarskiptastrengja er á ábyrgð húseiganda.“

Í fjölbýlishúsum skal staðsetja inntak fjarskiptastrengja í lokuðu rými í sameign, á traustum vegg sem að jafnaði skal vera burðarveggur eða einangraður útveggur. Í inntaki má ekki tengja aðra strengi en fjarskiptastrengi. Sé raflögn að inntakinu, svo að hægt sé að koma fyrir í því virkum fjarskiptarásunum, skal það jarðtengt. Inntak skal einnig vera jarðtengt séu heimtaugar og innanhússlagnir úr rafleiðandi efnunum.

Í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis skal tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlögn tengist með tengisnúru.

Með samþykki húseiganda er 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. Einu fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að splæsítengja alla þræði hvernar íbúðar við sína heimtaug.

Hafi fjarskiptafyrirtæki þegar tengst innanhússlögn í inntaki skal það veita greiðan aðgang annars fjarskiptafyrirtækis að tengilista. Hafi fjarskiptafyrirtæki notað splæsítengingu skal það, að beiðni annars fjarskiptafyrirtækis, á grundvelli pöntunar húseiganda, splæsítengja saman heimtaugarstrengenda 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.

Inntök fjarskiptastrengja skulu vera í samræmi við viðurkennda og viðeigandi ÍST-staðla og í samræmi við fjölda íbúða eða fjölda afmarkaðra athafnasvæða í atvinnubyggingum.“

Þá reynir á við úrlausn þessa máls að túlka tiltekin hugtök sem skilgreind eru í orðskýringarákvæði 3. gr. reglnanna, sbr. eftirfarandi:

„Húskassi: Lokanlegur skápur eða kassi sem hýsir 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: Staður þar sem strengur í almennu fjarskiptaneti er tekinn inn í byggingu og tengist innanhússlögnum. Um er að ræða efnislegan nettengipunkt þar sem áskrifanda er veittur aðgangur að almennu fjarskiptaneti. Staðsetning nettengipunkts að því er varðar þessar reglur er fyrsti tengipunktur fyrir innan útvegg, nánar tiltekið í tengingu milli tengilista á strengenda fjarskiptafyrirtækja og tengilista fyrir innanhússlagnir.“

4.2. Afmörkun ágreiningsefnis

4.2.1. Almennt

Ágreiningsmál þetta varðar meint brot GR um að framkvæma splæsitingar á strengjum í fjarskiptainntaki umfram það sem heimilt er samkvæmt 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir og að frágangur þeirra sé ekki í samræmi við kröfur reglnanna. Í erindi Mílu er jafnframt að finna tvær kröfur sem þessu tengjast. Annars vegar að PFS mæli fyrir um GR framkvæmi úrbætur á þeim tengingum sem ekki eru í samræmi við reglurnar og hins vegar að PFS efni til fúmkvæðisathugunar hvort að tengingar GR í fjarskiptainntaki séu í samræmi við lög og reglur.

4.2.2. Einstakar tengingar

Kvörtun Mílu fylgdu ljósmyndir af einstökum tengingum í tilteknum húseignum ásamt skýringum Mílu á því hvernig frágangur bryti á bága við reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.

Eins og sjá má af þeim sjónarmiðum sem fram koma í bréfaskiptum málsaðila er aðallega tekist á um lagalega túlkun þess ákvæðis reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, sem fjallar um frágang tenginga í fjarskiptainntaki. Það er mat PFS að þegar leyst hefur verið úr ágreiningi um túlkun regluhverfisins sé ekki þörf á því að leggja mat á lögmæti einstakra tenginga. Þá ber að geta þess að samkvæmt upplýsingum frá GR, sem ekki hafa verið vefngdar, að þá voru þær tengingar sem Míla vísar til í erindi sínu framkvæmdar í tíð eldri reglna um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1109/2006. Getur því ekki komið til úrlausnar á því hvort umræddar tengingar fái staðist kröfur sem komu nýjar inn með breytingu á reglunum í desember 2015, sbr. reglur nr. 1111/2015, enda geta þær ekki gilt með afturvirkum hætti. Þegar af þessum ástæðum gerist þess ekki þörf að leggja mat á lögmæti þeirra tenginga sem tilgreindar eru í erindi Mílu.

4.2.3 Krafa um úrbætur

Almennt ræðst það af efnislegri niðurstöðu máls, þ.e. ef um brot fjarskiptafyrirtækis er að ræða, hvort til álita komi að PFS leggi fyrir fjarskiptafyrirtæki, á grundvelli 73. gr. fjarskiptalaga, sbr. 8. mgr. 5. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, að framkvæma úrbætur og/eða færa háttsemi sína til samræmis við lög. Hins vegar verður ekki framhjá því horft að PFS hefur þegar tekið afstöðu til þessarar kröfu Mílu. Fyrst ber þó að athuga að kröfur reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, t.d. um að útvega annan lausan þráð þegar framkvæmd er splæsiting, geta ekki gilt með afturvirkum hætti um þær tengingar sem framkvæmdar voru fyrir gildistöku reglnanna. Þær tengingar sem Míla tilgreinir í erindi sínu voru allar framkvæmdar fyrir gildistöku reglnanna og hefur því ekki verið mótmælt af Mílu.

Hins vegar er krafa Mílu um að GR framkvæmi úrbætur á tengingum víðtækari, þar sem hún tekur til tenginga sem framkvæmdar voru bæði fyrir og eftir gildistöku reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Sökum þess að þegar hefur verið tekin ákvörðun um þessa kröfu, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2015, ræðst niðurstaða um þessa kröfu Mílu því ekki af efnislegri niðurstöðu í því máli sem hér er til úrlausnar. Helgast það af því að þrátt fyrir að reglur um

innanhússfjarskiptalagnir hafi tekið breytingum frá því að ákvörðun PFS nr. 29/2015 var tekin, standa ákvæði reglnanna sem sú niðurstaða byggði á óbreytt, þ.e. að ábyrgð á húskassa og frágangi tenginga sé á hendi húseiganda, sbr. 60 gr. fjarskiptalaga, sbr. 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Af þessum sökum var það niðurstaða PFS að ekki væri hægt að beina kröfu um úrbætur á tengingum í húskassa að fjarskiptafyrirtæki, í þessu tilviki GR. Ekkert hefur breyst varðandi forsendur og lagagrundvöll þessarar ákvörðunar, þ.e. ákvæði 4. gr. reglna nr. 1109/2006, sem byggt var á í ákvörðun PFS nr. 29/2015, er það sama og er að finna í nýju reglunum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Umrædd ákvörðun stendur óhögguð.

PFS fjallar ekki um sömu kröfu milli sömu aðila nema einu sinni.³ Ef slíkt væri tækt hefðu stjórnvaldsáskvarðanir PFS og úrskurða úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem felldir hafa verið í kærumálum, lítið skuldbindingargildi, ef bera mætti sama mál milli sömu aðila oft en einu sinni fyrir PFS og eftir atvikum úrskurðarnefnd.

Samkvæmt framangreindu er óhjákvæmilegt annað en að frávísa kröfu Mílu um að GR framkvæmi úrbætur á tengingum í fjarskiptainntaki.

4.3. Breytingar á reglum um innanhússfjarskiptalagnir og túlkun þeirra

Að undangengnu víðtæku samráði við hagsmunaaðila og óháða sérfræðinga í uppsetningu innanhússfjarskiptalagna voru gerðar breytingar á reglum PFS um innanhússfjarskiptalagnir í lok árs 2015. Tilgangur breytinganna var fyrst og fremst að aðlaga regluhverfið og tækniröfur að ljósleiðaravæðingu heimila og vinnustaða sem árin þar að undan hafði hafist af krafti.⁴ Inntak breytinganna var þannig að skýra orðalag reglnanna til samræmis við ákvörðun PFS nr. 32/2014, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að reglurnar væru tæknilega hlutlausar varðandi þær kröfur sem gerðar eru til lagningar og frágangs innanhússfjarskiptalagna. Í umræddri ákvörðun var þannig tekið fram að kröfur reglnanna um frágang tenginga í húskassa ættu við um tengingar GR í fjarskiptainntaki sem félagið lokar af með húskassa, sem það kys að kalla inntakskassa.

Samkvæmt framangreindu var það ekki tilgangur breytinganna að gera annars konar kröfur til ljósleiðaralagna, heldur fremur að taka af allan vafa um að reglurnar væru tæknilega hlutlausar, þ.e. að þær tækju bæði til ljósleiðaraþráða og koparlagna. Í þeirri viðleitni að gera reglurnar skýrari var ákveðið að notast við hugtakið *inntak* í stað *húskassa*, enda var síðara hugtakinu eðlilega oft spyrnt saman við inntak koparheimtauga sem umlukið var kassa sem um áraraddir hefur verið kallaður var húskassi. Efnisinntak á skilgreiningu húskassa var þannig, með minniháttar breytingum, fært yfir í hugtakið inntak, sem ætti þá við um tengipunkt heimtauga og innanhússfjarskiptalagna óháð tækni. Merking húskassa breyttist í að vera eingöngu sá umbúnaður utan um inntak fjarskiptalagna, þ.e. sá skápur eða kassi sem umlykur inntakið.

Eins og fram kemur í lýsingu á málavöxtum á ágreiningur málsaðila sér nokkra forsögu. Í upphaflegu kvörtunarmáli Mílu, sem leyst var úr með ákvörðun PFS nr. 32/2014, var tekist á um hvort að GR væri heimilt að splæsítengja heimtaug við innanhússlögn í stað þess að koma strengendum fyrir í tengilista. Niðurstaða þess máls var á þá leið að ekki væri heimilt að

³ Sjá einnig umfjöllun um þetta í kafla 4.2.1. í ákvörðun PFS nr. 25/2017.

⁴ Í frétt á heimasíðu PFS var efnt til samráðs um endurskoðun á reglum um innanhússfjarskiptalaganir og helstu breytingar tilgreindar:
<https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2015/11/17/PFS-kallar-eftr-samradi-um-endurskodun-a-reglum-um-innanhussfjarskiptalagnir/>

splæsítengja heimtaug við innanhússlögn, heldur væri það áskilið samkvæmt 7. gr. þágildandi reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir að koma strengendum fyrir í tengilista. Við rannsókn þess máls komu fram sjónarmið, ekki eingöngu frá GR, heldur einnig öðrum hagsmunaaðilum að splæsítenging heimtaugar við innanhússlögn væri ódýr og örugg lausn við að tengja heimili/atvinnuhúsnæði við ljósleiðara. Sú leið var þó í andstöðu við gildandi reglur um frágang tenginga í fjarskiptainntaki, eins og komist var að niðurstöðu um í ákvörðun PFS nr. 32/2014.

Í ljósi þess að það lá fyrir PFS, í kjölfar ákvörðunar nr. 32/2014, að endurskoða reglur nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, til að gera þær ótvírætt tæknilega hlutlausar og laga þær betur að ljósleiðaravæðingunni, taldi stofnunin það vera sérstakt tilefni að óska eftir afstöðu hagsmunaaðila til þess hvort að heimila ætti splæsítengingu, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Á fundi sem PFS hélt með helstu hagsmunaaðilum, bæði þeim sem starfa á viðkomandi markaði og óháðum sérfræðiaðilum, þann 9. september 2015, kom fram sjónarmið um hvort ekki væri hægt að leyfa báðar tæknilausnir um tengingu heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn, þ.e. að það yrði valkvætt að splæsítengja eða tengja í tengilista.

PFS tók þessa ábendingu til skoðunar og taldi að það mætti koma til móts við hana ef gripið væri til nauðsynlegra mótvægisáðgerða til að tryggja aðgang annarra fjarskiptafyrirtækja að innanhússfjarskiptalögn ef það fjarskiptafyrirtæki sem fyrst hefði tengt í fjarskiptainntaki hefði notað splæsítengingu. Það var álit PFS að ef lagður væri aukapráður innanhússlagnar í hverja íbúð frá fjarskiptainntaki sem væri laus og aðgengilegur því fjarskiptafyrirtæki sem á eftir kæmi, að þá væri markmiði um óhindraðan aðgang fjarskiptafyrirtækja að innanhússfjarskiptalögn náð. PFS taldi á hinn bóginn rétt að gera kröfu um að tengilisti yrði settur upp í nýbyggingum fjölbýlishúsa. Varðandi önnur tilvik mætti víkja frá þessu með samþykki húseiganda. Farið var í samráð um þessar tilteknu breytingar á reglunum, sem og aðrar, í nóvember 2015. Niðurstaða samráðsins var á þá leið að enginn hagsmunaaðili, að Mílu undanskilinni, gerði athugasemd við þá breytingu að splæsítenging yrði heimiluð að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

PFS hefur nú gert grein fyrir aðdraganda og forsendum þeirra breytinga sem gerðar voru með reglum nr. 1111/2015 er varða splæsítengingar. Kemur nú að því að leysa úr ágreiningi málsaðila um túlkun þessara reglna, einkum 7. gr. þeirra sem fjallar um kröfur til frágangs tenginga í fjarskiptainntaki.

Í hnotskurn snýst ágreiningur málsaðila um það í hvaða tilvikum heimilt er að nota splæsítengingu. Í 3. mgr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015 er kveðið á um að í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis skal tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem innanhússlögn tengist með tengisnúru. Helgast sú regla m.a. af því að í mörgum tilvikum, ef ekki flestum, er gengið þannig frá fjarskiptainntaki af hálfu húsbýggjenda í nýbyggingum að komið er fyrir húskassa með tengilista. Þetta á ekki við eldri fjölbýlishús, en þar er að finna húskassa fyrir tengingu koparlagna en ekki endilega gert ráð fyrir inntaki ljósleiðaralagna. Í slíkum tilvikum, þ.e. í eldra húsnæði, var hugsunin sú að víkja mætti frá því að tengja heimtaug við innanhússlögn í tengilista, heldur mætti nota splæsítengingu, að fengnu samþykki húseiganda og með því skilyrði að lagður yrði annar þráður innanhússlagnar í hverja íbúð frá fjarskiptainntaki. Þá var það jafnframt metið svo að krafa um að tengja heimtaug við innanhússlögn í tengilista ætti aðallega við um fjölbýlishús og atvinnuhúsnæði, en ekki séreignir, enda ábyrgð á innanhússlögnum frá fjarskiptainntaki á ábyrgð húseiganda. Ekki væri rétt að taka þann valkost af húseiganda, sem ekki deilir fjarskiptainntaki með öðrum, að láta splæsítengja.

Skilningur Mílu um að í nýbyggingum fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis sé gerð krafa um að tengja strengenda heimtaugar í tengilista við inntak sem í næstu málsgrein þar á eftir sé hægt að víkja til hliðar með samþykki húseiganda og að undanþágan gildi þannig einungis um nýbyggingar fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis er því ekki réttur. Í þessu sambandi er því áréttað að undanþáguheimildin samkvæmt 4. mgr. 7. gr. reglnanna gildir ekki fyrir nýbyggingar fjölbýlis- og atvinnuhúsnæðis heldur einungis fyrir eldri byggingar (þ.m.t. atvinnu og fjölbýli) og fyrir annars konar tegundir húsnæðis, s.s. séreign (einbýli, parhús, o.s.frv.).

Hefði það verið ætlunin að banna splæsítengingar í öllum öðrum tilvikum hefði verið mun nærtækara að orða slíka bannreglu með beinum hætti, þ.e. að óheimilt væri að nota splæsítengingu nema í nýbyggingum fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis, að fengnu samþykki húseiganda.

Þá væri túlkun á samspili 3. og 4. mgr. 7. gr. harla órökrétt ef 4. mgr. tæki bara til nýbygginga fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis. Ekki fæst séð hvaða þörf væri að gera kröfu um að leggja aukaprád í nýbyggingum fjölbýlishúsa þar sem í mörgum, ef ekki flestum tilvikum, væri þegar til staðar tengilisti. Ákvæði 4. mgr. 7. gr. reglnanna öðlast þannig fyrst og fremst þýðingu við þær aðstæður, þ.e. í eldri fjölbýlishúsum, að ekki er til staðar tengilisti. Við túlkun á inntaki réttarreglna ber að gæta að innbyrðis samræmi einstakra málsgreina, t.d. að túlka ákvæði ekki á þann veg að tvær málsgreinar kvitti í reynd hvor aðra út. Samkvæmt túlkun Mílu myndi 3. mgr. og 4. mgr. hafa mjög takmarkaða þýðingu og taka eingöngu til nýbyggðra fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis eftir gildistöku reglnanna í lok árs 2015. Það er augljóst af samhengi 5. mgr. við 3. og 4. mgr. að heimild til splæsítengingar er ekki bundin við nýbyggingar fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis.

Af samhenginu má því ljóst vera að krafan um að nota tengilista er bundin við nýbyggingar fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis, enda sérstaklega vísað til þeirra 3. mgr. ákvæðisins. Heimilt er að víkja frá henni í öðrum tilvikum með samþykki húseiganda. Sú túlkun á sér stoð í því að í 4. og 5. mgr. er ekki vísað til nýbygginga fjölbýlishúsa og atvinnuhúsnæðis, enda á 3. mgr. 7. gr. sérstaklega við um þær.

Þá er rétt að geta þess að túlkun Mílu er sömuleiðis í ósamræmi við forsögu og aðdraganda þess að ráðist var í þá breytingu að leyfa splæsítengingar, sbr. umræður hagsmunaaðila á fundi með PFS þann 9. september 2015 og í skriflegu samráðsferli um reglubreytingarnar í framhaldi hans. Að mati PFS hafi öllum mátt vera ljóst að ætlunin væri að heimila splæsítengingu, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, en að reglubreytingin hafi ekki átt að fela í sér víðtækt bann við slíkum tengingum, enda hefði þá ekki verið þörf á að ráðast í slíka breytingu, þar sem splæsítengingar voru óheimilar í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir.

Framagreind túlkun PFS á ákvæði 7. gr. reglna nr. 1111/2015 ætti ekki að koma málsaðilum á óvart. Í ljósi ágreiningmáls þessa telur PFS þó vera tilefni endurskoða reglurnar með það að markmiði að skýra það enn frekar í hvaða tilvikum heimilt er að nota splæsítengingar.

4.4. Krafa um frumkvæðisathugun PFS á frágangi tenginga

Niðurstaða þessa máls er ekki á þann veg að ætla megi að frágangur GR á fjarskiptatengingum í fjarskiptainntaki sé almennt og með víðtækum hætti andstæður reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Það er því mat PFS að ekki sé þörf á því, m.t.t., niðurstöðu þessa máls, að hefja frumkvæðisúttekt á frágangi tenginga í tilviki GR. Þá gefa kvartanir Mílu yfir frágangi einstakra tenginga heldur ekki tilefni til framkvæma frumkvæðisúttekt, enda er um að ræða tengingar sem framkvæmdar voru fyrir gildistöku reglna 1111/2015, sem heimiluðu

splæsitengingu, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Ekki er hægt að beita umræddum kröfum gildandi reglna með afturvirkum hætti.

Samkvæmt framangreindu er kröfu Mílu um að PFS hefji framkvæmd frumkvæðisúttektar á því hvernig GR hagar frágangi tenginga í fjarskiptainntaki hafnað.

Ákvörðunarorð

Kröfu Mílu ehf. um að Gagnaveita Reykjavíkur ehf. framkvæmi úrbætur á frágangi tenginga í fjarskiptainntaki er vísað frá.

Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. er heimilt, nema í þeim tilvikum sem greinir í 3. mgr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, að splæsitengja heimtaug við innanhússfjarskiptalögn í inntaki fjarskiptalagna, að fengnu samþykki húseiganda og að uppfylltum þeim skilyrðum sem tilgreind eru í 4. mgr. ákvæðisins.

Kröfu Mílu um að PFS framkvæmi frumkvæðisúttekt gagnvart Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um frágang tenginga í fjarskiptainntaki er hafnað.

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

Póst- og fjarskiptastofnun, 17. nóvember 2017

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson