



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 23/2018 **Ólögmet notkun og skemmdir** **á almennu fjarskiptaneti GR**

I. **Kvartanir**

Bréf þetta varðar tvö erindi frá Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR), þar sem kvartað er yfir ólögmetum breytingum og skemmdum af hálfu Mílu ehf. (Míla) á almennu fjarskiptaneti GR. Fyrra erindið, dags. 13. apríl 2018, varðar einkum meintan ólögmetan aðgang og breytinga á stofnlögnum GR, en síðara erindið, dags. 9. maí 2018, varðar meint rof Mílu á sambandi í stofnstrengjum í almennu fjarskiptaneti GR og skemmda á því (*mál nr. 2018040076*).

Í báðum erindunum gerir GR sambærilegar kröfur sem PFS telur að setja megi fram á eftirfarandi hátt:

- a) Að PFS leggi fyrir Mílu og verktökum að hætta þeim athöfnum og aðgerðum sem kvartað er undan þegar í stað.
- b) Að PFS leggi fyrir Mílu að greiða fyrir skemmdir sem félagið hefur unnið á fjarskiptavirkjum og fjarskiptalögnum í eigu GR, þ.e. búnaði, leiðslum, innviðum og öðru sem hefur orðið fyrir skemmdum vegna athafna Mílu og verktökum á vegum félagsins, auk þess sem Mílu verði gert að greiða þann kostnað sem GR hefur haft vegna athafna Mílu og verktaka á vegum félagsins.

Eftir að hafa yfirfarið umrædd tvö erindi frá GR var það skoðun PFS að það væru talsverð líkindi milli þeirra. Bæði málin tækju til meintra ólögmetra athafna Mílu í almenna fjarskiptaneti GR, burtséð frá áhrifum athafnanna, þ.e. hvort um væri að ræða ólögmeti hagnýtingu (breytingu) á stofnlögnum GR eða skemmda á þeim og rof á sambandi.

Það væri því líklegt að við úrlausn málanna myndi reyna á sömu ákvæði laga og reglna, svipaðra lagalegra sjónarmiða og málsástæðna. Því taldi PFS rétt, m.a. með hliðsjón af því að kröfugerð GR í báðum málunum var efnislega sú sama, að sameina úrlausn erindanna í eitt stjórnsýslumál. Var málsaðilum tilkynnt um þá fyrirhuguðu ráðstöfun PFS með tölvupósti, dags. 16. maí 2018 og leitað eftir því hvort gerðar væru einhverjar athugasemdir við hana. Hvorugur málsaðila taldi ástæðu til að gera athugasemd við umrædda málsmeðferðarákvörðun PFS.

II. Sjónarmið aðila

Í þessum kafla verða rakin almenn sjónarmið aðila og þau lagarök sem málatibúnaður þeirra byggir á, eftir því sem stofnunin telur vera viðeigandi og hafa þýðingu fyrir úrlausn málsins. Þannig verður ekki farið yfir sjónarmið aðila sem tengjast þeim tilteknu húseignum sem kvörtun GR tekur til. Telur PFS að það fari best á því að fjalla um slík sjónarmið aðila í tengslum við þá vettvangskönnun sem PFS framkvæmdi, sbr. viðauka við ákvörðun þessa. Í greinargerð um vettvangskönnunina er sett fram lýsing á högun þeirra tenginga í fjarskiptainntaki sem mál þetta varðar og, eftir atvikum, gerð grein fyrir sjónarmiðum aðila hvað varðar einstakar tengingar, ásamt afstöðu PFS til þeirra.

2.1. Sjónarmið GR

Mál þetta varðar tvær kvartanir GR. *Sú fyrri*, dags. 13. apríl 2018, varðar meintan ólögmetan aðgang og breytinga á stofnlögnum GR. Í erindi GR er farið yfir ákvæði er lúta að gildissviði fjarskiptalaga, en það eru skilgreiningar hugtaka á borð *almennit fjarskiptanet* og *fjarskiptavirkja*. Vísað er til ákvæðis um vernd fjarskiptavirkja með svofelldum hætti:

„Í 71. gr. fjarskiptalaga er vikið að vernd fjarskiptavirkja. Þar sem fjarskiptavirki eru má ekki reisa mannvirki, setja upp tæki, leggja pípur, raflagnir, leiðslur og því um líkt, gera jarðrask eða aðrar ráðstafanir er af geta hlotist skemmdir á fjarskiptavirkjum eða truflanir á rekstri þeirra.

Framangreind ákvæði fjarskiptalaga ganga út frá þeirri grundvallarforsendu að almennt fjarskiptanet sé í eigu viðkomandi fjarskiptafyrirtækis, háð eignarrétti og ráðstöfunarrétti og njóti verndar sem stjórnarskrárvarin eignarréttindi, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Framangreind umráð og forráð eignarréttar birtist m.a. í 71. gr. fjarskiptalaga þar sem gerð er krafa um að samráð skuli haft við eiganda fjarskiptavirkisins um tilhögun framkvæmdan.

Ljóst er að framangreindu að óheimilt er að eiga á nokkurn hátt við einstaka hluta almenns fjarskiptanets í eigu fjarskiptafyrirtækis nema með samþykki eiganda þess.”

Því næst er vísað til þeirra reglna sem PFS hefur sett um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum nr. 1221/2007 og um vernd og virkni almennra fjarskiptaneta nr. 1222/2007, sbr. eftirfarandi:

„Draga má nokkrar almennar ályktanir af framangreindum reglum. Almennit ber fjarskiptafyrirtæki, sem veitir almenna fjarskiptaþjónustu lagaskylda, sem annað hvort er rekstraraðili eigin fjarskiptanets eða semur um afnot þess við eiganda eða rekanda fjarskiptanets, að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja öryggi þjónustunnar. Þessi meginregla er m.a. áréttuð í 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga. Í framangreindu felst skylda til að verja heilleika almenns hluta fjarskiptanets.“

GR rökstyður yfiráð fjarskiptafyrirtækis yfir eigin fjarskiptaneti einnig út frá þeim reglum sem gilda um samtengingu neta, sbr. eftirfarandi:

„Reglurnar byggja á þeirri forsendu að öðrum fjarskiptafyrirtækjum er óheimilt með öllu að fara inn í fjarskiptanet annarra félaga án heimildar og samþykkis.

Meginregla um alla samtengingu og samnýtingu neta er að það verður bara gert með samþykki aðila. Þá kunna sérstök sjónarmið að eiga við um fyrirtæki sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur lagt á fjarskiptafyrirtæki samkvæmt VII. kafla fjarskiptalaga. Samkvæmt framangreindu er gengið út frá því að réttur annarra fjarskiptafyrirtækja til að semja um aðgang að almennu fjarskiptaneti byggir á þeirri grundvallarforsendu að um slíkan aðgang sé samið og ekki sé átt við eða farið inn í einstaka hluti almenns fjarskiptanets viðkomandi fjarskiptafyrirtækis án samþykkis og heimildar viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.“

Þá fjallar GR um þær kvaðir sem gilda um innanhússfjarskiptalagnir samkvæmt 60 .gr. fjarskiptalaga, en þær gildi ekki um hið almenna fjarskiptanet, sbr. eftirfarandi:

„Sérstakar kvaðir ná til innanhússlagana sbr. 60. gr. fjarskiptalaga, en samkvæmt 2. gr. reglna nr. 1111/2015 tryggja þær reglur sérstaklega jafnræði fjarskiptafyrirtækja að því er varðar aðgang að innanhússlögnum. Þær reglur ná hins vegar ekki til almennra fjarskiptaneta, enda teljast fjarskiptalagnir í húsnæði áskrifenda í eigu og á ábyrgð húseiganda. Aðgangur að innanhússlögum og búnaði í eigu annarra fjarskiptafélaga er einnig á þessu sviði byggður á sérstökum verklagsreglum um aðgang að þráðum og lögum til að tryggja öryggi fjarskipta og að ekki verði rof á fjarskiptum.“

Síðan er háttsemi Mílu lýst varðandi meint afnot af fjarskiptaneti GR í þeim fasteignum sem eru tilgreindar í kvörtuninni. Ekki þykir tilefni til að lýsa háttseminni í hverju tilviki fyrir sig, heldur gera grein fyrir þeim atriðum sem GR telur að sé sammerkt með umræddri háttsemi:

1. „Sá hluti almennra fjarskiptaneta sem kvörtunin varðar eru stofnlagnir GR, þ.e. það er fjarskiptalagnir og stofnlagnir sem ná frá tengibrunni að netengipunkti/inntaki.
2. Samkvæmt ákvæðum reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir má ganga út frá að hvert fjarskiptafyrirtæki leggi eina stofnlögn (stofnstreng) inn í hverja húseiningu.
3. Hver stofnlögn þarf að tengjast nettengipunkti þeirrar fasteignar sem stofnlögn er tekin inn í (ein fasteign (einbýli eða fjöleignarhús) - ein stofnlögn - einn nettengipunktur).
4. Nettengipunktur er alltaf staðsettur innan hvernar húseiningar.
5. Stofnlögn í hverja húseiningu (stigagang/húsnúmer) sem nær frá tengibrunni inn í inntak fasteignar er eign GR.“

Að áliti GR fela öll þau tilvik sem tilgreind eru í kvörtuninni í sér ólögmætt og heimildarlaust inngríp og ólögmæta notkun á almennu fjarskiptaneti í eigu félagsins. Í nokkrum tilfellum hafi verið unnar skemmdir á búnaði (fjarskiptavirki) GR. Auk þess hafa hinar ólögmætu athafnir leitt til alvarlegra truflana og rofs á fjarskiptaþjónustu hjá viðskiptavinum GR. Svo er háttsemi Mílu nánar lýst m.t.t. til þeirra reglna 1111/2015 sem GR telur að eigi við í þessu sambandi:

„Við lagningu stofnlagna að fjölbýlishúsum og einstaka húseiningum í fjölbýlishúsum hefur GR farið þá leið að taka stofnlögn (stofnstreng) í almenna fjarskiptanetinu inn fyrir útvegg í einum stigagangi eða eina húseiningu og er stofnlögnin síðan framlengd innan útveggja, milli stigaganga eða húseininga. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. reglna 1111/2015 skal í raðhúsum og parhúsum að jafnaði

vera sérstakt inntak fyrir hverja húseiningu og í fjölbýlishúsum fyrir hvern stigagang. Þó stofnlög/jarðstrengur sé tekinn inn við einn stigagang eða eina húseiningu og hann framlengdur innan útveggja, milli stigaganga eða húseininga, skal útbúa sérstakt inntak fyrir hvern stigagang eða húseiningu. Nettengipunktur hvers stigagangs eða húseiningar er þá staðsettur við slíkt inntak.

GR deilir stofnlögn sem tekin hefur verið inn fyrir útveggi byggingar upp milli einstakra húseininga eða stigaganga. og stofnlögn síðan lögð inn að nettengipunkti hvorrar húseiningar. Nettengipunktur hvers stigagangs eða húseiningar er þá staðsettur við slíkt inntak. Er þessi tilhögun í samræmi við ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglna 1111/2015.

Framangreind tilvik sýna að Míla fer inn í almenna fjarskiptanet GR, þ.e. stofnlagnir þess, brýtur splæsingar á stofnlögum GR sem oftast er í tengiboxi þar sem stofnlögn er tekin inn fyrir útvegg. Þannig tengir Míla sig við stofnlögn sem er hluti af almenna fjarskiptaneti GR í stað þess að leggja sína eigin stofnlögn að nettengipunkti hvers stigagangs eða húseiningar. Með þessari aðferð flytur Míla fjarskiptaþjónustu viðskiptavina Mílu yfir stofnlagnir í eigu GR frá þeim stað þar sem Míla tengir sig við tengibox í stofnlögn GR að tengibretti í nettengipunkti í húskassa þar sem viðskiptavinur Mílu tengist almenna fjarskiptanetinu.

Með framangreindu sparar Míla sér að leggja stofnlagnir inn í einstaka húseiningar og stigaganga heldur notar heimildarlaust stofnlagnakerfi GR og flytur fjarskipta- og gagnasamband viðskiptavinar Mílu yfir stofnlögn GR.“

Samkvæmt því sem GR segir að þá hafi framangreind háttsemi Mílu valdið skemmdum á búnaði í eigu GR og orsakað truflanir á fjarskiptaþjónustu og jafnvel rofi á fjarskiptasambandi. Í bréfi sínu tiltekur GR dæmi um kostnað sem hefur fallið á félagið vegna þessa.

Síðari kvörtun GR, dags. 9. maí 2018, varðar meint rof Mílu á sambandi í stofnstrengjum í almennu fjarskiptaneti GR. Í kvörtuninni segir eftirfarandi:

„Í þeim atvikum sem tiltekin eru með kvörtun þessari hefur verið klippt á viðskiptavin GR í inntaki fyrir ljósleiðara. Er tenging viðskiptavinar GR við almennt fjarskiptanet félagsins þannig rofin í inntaki. Eftir því sem næst verður komist mun Míla og verktakar á vegum félagsins vera að breyta tengingum viðskiptavina Ljósleiðarans og færa tengingar í “húskassa”.

Splæsítenging GR er rofin við stofnstreng í almennu fjarskiptaneti félagsins og á sér því ekki stað í innanhússlögnum í viðkomandi húseiningu. Með athöfnunum eru allir viðskiptavinir GR teknir úr sambandi fyrirvaralaust við almennt fjarskiptanet GR.

Framangreint hefur meðal annars í för með sér að GR getur ekki uppfyllt skilyrði um tilkynningar til fjarskiptafélaga um rof á þjónustu við viðskiptavini þar sem engin vitneskja er um atvikið hjá GR fyrr en eftir að rofið hefur átt sér stað.

Framangreindar athafnir Mílu og verktaka á vegum þess félags hafa mikil og alvarleg áhrif á rekstraröryggi almennra fjarskiptaneta félagsins. Eftir að rof hefur

átt sér stað þarf GR að fara í villuleit í kerfum til að staðsetja rofið og síðan senda mann á staðinn til að skoða bilun með tilheyrandi kostnaði og raski á starfsemi félagsins.“

Kvörtunin tekur til tenginga í tveimur húseignum, þ.e. að [...] 113 og [...] 2d. Í kvörtuninni er að finna nánari lýsingu á hvoru tilviki fyrir sig:

„Að [...] 113 voru unnar skemmdir á inntaksstreng í almennu fjarskiptaneti GR. Umræddum inntaksstreng hafði verið blásið í gegnum inntakskassa GR og inn að rafmagnstöflu. Með þessu rauf Míla tengingu 8 viðskiptavina GR við almennt fjarskiptanet og voru þeir sambandslausir eftir það.

[...]

Þann 10. apríl 2018 barst tilkynning frá Mílu vegna [...] 2d í Kópavogi um að það ætti að rjúfa viðskiptavini um Ljósleiðarann “í stutta stund”. Tilkynning barst kl. 11:45 og kl. 12:00 var búið að rjúfa tengingu viðskiptavina, áður en umsjónarmenn GR náðu að koma á staðinn, enda fyrirvarinn svo gott sem enginn.“

Í kvörtuninni segir að starfsmenn og/eða verktakar á vegum Mílu hafi í fullkomnu heimildarleysi klippt í sundur stofnstreng í almenna fjarskiptaneti GR og þannig rofið allt fjarskiptasamband viðskiptavina félagsins. GR lýsir dæmigerðri atburðarrás á þennan veg:

„Dæmigerð atburðarrás sem fer í gang er að viðskiptavinur hefur samband við fjarskiptafélagið sitt sem hefur þegar skoðun á biluninni. Þá er oft að fyrirtæki sem selur öryggisþjónustu verður vart við sambandsrof og hefur einnig bilanaleit. Bilanagreining fjarskiptafélags felst að jafnaði í að skoða fyrst innri þjónustu og í framhaldi hafa samband við GR. GR setur ferli í gang sín megin sem felur í sér að skoða fyrst virkan búnað og þegar sú skoðun leiðir í ljós að bilun virðist liggja í ljósleiðara þarf að kalla til ljósleiðaratakni sem fer á staðinn og skoða aðstæður og lagfæra.

Framangreint leiðir til þess að fyrirvaralaust rof af hálfu Mílu leiðir yfirleitt til þess að viðskiptavinur er sambandslaus í nokkra klukkutíma og jafnvel lengur meðan orsaka rofs og bilunar er leitað en eins og að framan greinir getur það verið vandkvæmum bundið að finna rof á fjarskiptasambandi, staðsetningu þess og orsökum. Míla hefur ekki upplýsingar um viðskiptavini GR frekar en að GR hafi upplýsingar um viðskiptavini Mílu.“

Að áliti brýtur háttsemi Mílu gegn ákvæði fjarskiptalaga sem varða vernd fjarskiptavirkja, en um það segir:

„Samkvæmt meginreglu 71. gr. fjarskiptalaga má ekki, þar sem fjarskiptavirki eru, gera ráðstafanir er af geta hlotist skemmdir á fjarskiptavirkjum eða truflanir á rekstri þeirra nema áður hafi verið aflað upplýsinga um legu þeirra og samráð verið haft við eiganda fjarskiptavirkisins um tilhögun framkvæmdanna.

Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. fjarskiptalaga er sá sem unnið hefur skemmdir á fjarskiptavirkjum eða valdið truflunum á rekstri þeirra bótaskyldur vegna alls tjóns

sem af skemmdunum leiðir, bæði beint og óbeint, þar á meðal viðskiptatap, nema hann sýni fram á að ekki hafi verið komist hjá tjóni þó að fyllstu aðgæslu hafi verið gætt.

Míla ber ábyrgð á starfsmönnum félagsins og verktaka sem félagið fær til verksins svo og þeim fyrirmælum sem félagið kann að gefa starfsmönnum eða verktökum þess. Að auki telur umbj. minn að verktaki geti ekki borið fyrir sig að hann taki við fyrirmælum frá verkkaupa um að haga verki með þeim hætti að hann rjúfi í fullkomnu heimildarleysi fjarskiptasamband viðskiptavina GR þar sem hann vinnur.“

2.2. Sjónarmið Mílu

Í bréfi Mílu, dags. 5. júní 2018, er brugðist við upphaflegum kvörtunarbréfum GR. Að áliti kvartanir GR á röngum forsendum hvað varðar skilgreiningu á stofnlögnum í eigu GR, en um þetta segir eftirfarandi:

„Erindi GR er að mati Mílu byggt á röngum forsendum að því er varðar skilgreiningu á því hvað teljist stofnlagnir í eigu GR og hvað teljist innanhússlagnir í eigu íbúa á þessum tilgreindu stöðum.

Á þessum stöðum sem GR tilgreinir í erindi sínu hefur Míla tengst við innanhússlagnir í nettengipunkti í inntaki eins og reglur gera ráð fyrir, en ekki er til að dreifa öðrum inntökum inn í húsin. Það er kjarni málsins. Skilgreining GR á stofnlögnum stenst því ekki nánari skoðun.

Telur Míla að á þessum stöðum hátti þannig til að GR hafi raunar, upp á sitt eindæmi kosið að veita sjálfri sér undanþágu frá reglum og stöðlum er varða kröfur um inntak í hverjum stigagangi eða húsi á sama hátt og GR gerði í sambærilegu máli, sbr. ákvörðun PFS nr. 26/2012. GR reyni síðan að nota þetta sem skálkaskjól fyrir skilgreiningu sinni á stofnlögnum.“

Síðan vísar Míla að ákvörðun PFS nr. 26/2012 sem laut að frágangi tenginga á vegum GR í tiltekinni fasteign að [...] í Reykjavík. Eitt af þeim atriðum sem leyst var úr í þeirri ákvörðun var hvar ætti að staðsetja fjarskiptainntakið sem markar ábyrgðarskil á milli fjarskiptafyrirtækis og húseiganda sem ber ábyrgð á innanhúsfjarskiptalögnum. Míla telur umrædda ákvörðun vera fordæmisgefandi í því máli sem hér er til úrlausnar.

Míla tiltekur að félagið hafi á eigin vegum farið í vettvangskonun að [...]. Á grundvelli þeirrar athugunar telur félagið að hægt sé að draga saman nokkur meginatriði sem ættu að eiga við um flestar þær tengingar sem mál þetta varðar, sbr. eftirfarandi:

„Ekki var farið að skoða aðra tilgreinda staði í kvörtun GR enda fæst ekki annað séð en að sama gildi í þeim tilvikum og [...] 20-22:

- Innanhússlagnir voru uppsettar í tíð eldri reglna frá 2006
- Einn nettengipunktur þjónar mörgum staðföngum
- GR hefur fastsoðið heimtaug sína við innanhússlagnir og engin laus þráður er til staðar
- GR virðist ætla reyna að eignast innanhússlagnir íbúa

Aðstæður líkt og í [...] 20-22 eru víðsvegar til staðar og einfalt er að benda á fleiri sambærileg tilvik ef þess er óskað.“

Míla bendir Míla á að kvörtun GR lúti einnig að eignarhaldi á innanhússfjarskiptalögnum, sbr. eftirfarandi:

„Reglur PFS og fyrri úrskurðir um skil á milli innanhússlagna íbúa og heimtauga fjarskiptafyrirtækja er skýr. Ekki fæst annað séð en að með kvörtun þessari sé GR að gera fordæmalausa tilraun til að eigna sér innanhússlagnir íbúa. PFS hlýtur að líta það alvarlegum augum og grípa til einhvers konar aðgerða til að hindra að GR komist ekki upp með þannig háttsemi.“

2.3. Athugasemdir GR við sjónarmið Mílu

Í bréfi GR, dags. 28. júní 2018, eru gerðar athugasemdir við sjónarmið Mílu. Því er hafnað að Míla hafi tengt sínar heimtaugar í nettengipunkti eins og reglur um innanhússlagnir gera ráð fyrir. GR er ekki sammála því sjónarmiði að sú framkvæmd sé í samræmi við þær forsendur sem ákvörðun PFS nr. 26/2012 byggir á, en félagið telur að sú ákvörðun hafi fyrst og fremst varðað önnur atriði sem rakin eru í stuttu máli.

Að áliti GR eru þau fjarskiptainntök sem mál þetta varðar rétt sett upp, en að Míla sé ekki að tengja sínar heimtaugar við innanhússfjarskiptalögn í inntaki, eins og hér segir:

„Í þeim tilvikum sem kvartað er undan er inntak réttilega staðsett og tengist heimtaug GR við það í samræmi við reglur. Eins og fram kemur á teikningum sem lagðar hafa verið fram í málinu hefur GR sett upp sérstakt inntak fyrir hvern stigagang eða húseiningu. Þannig gera reglurnar ráð fyrir að heimtaug/stofnlögn fjarskiptafélags komi inn í hverja húseiningu eða stigagang og tengist þar við inntak. Í því inntaki tengist innanhússlögn við almennt fjarskiptanet. Í öllum tilvikunum er hins vegar Míla að tengjast almennu fjarskiptaneti GR en tengist ekki í innanhússlögn í nettengipunkti í inntaki eins og hann er skilgreindur í 3. gr. reglna 1109/2006 og 3. gr. reglna 1111/2015, heldur tengist Míla við almennt fjarskiptanet GR (heimtaug GR) fyrir framan nettengipunkt í inntaki.“

Þá eru nánar rakin sjónarmið varðandi skilgreiningu og staðsetningu á fjarskiptainntaki og er í því sambandi vísað til forsendna í fyrri ákvörðunum PFS sem varða innanhússfjarskiptalagnir, sbr. ákvarðanir nr. 32/2014 og nr. 29/2015. GR telur að út frá þessum ákvörðunum megi draga eftirfarandi ályktanir sem hafi þýðingu fyrir mál þetta:

„Af framangreindum ákvörðunum PFS telur GR að daga megi nokkrar ályktanir sem máli skipta við úrlausn þessa máls. Í fyrsta lagi er að heimtaug er hluti almenns fjarskiptanets og nýtur víðtækrar verndar sem eign fjarskiptafyrirtækis. Í öðru lagi að samtengipunktur almenns fjarskiptanets við innanhússlögn er eingöngu í inntaki og við þann nettengipunkt einskorðast réttur fjarskiptafyrirtækis til það nálgast innanhússfjarskiptalagnir. Óheimilt er að eiga við þann hluta heimtauga sem liggja fyrir framan inntak viðkomandi húseiningar. Í þriðja lagi að ef fleiri en eitt almennt fjarskiptanet tengist húsi, gera reglurnar ráð fyrir að hvert og eitt fjarskiptafélag sé með sína heimtaug sem þarf að koma inn fyrir vegg hvernar húseiningar eða húss og tengjast þar innanhússlögnum í inntaki. Þannig hefur Míla sjálft skilið reglurnar,

en það má m.a. sjá í máli þar sem Míla gerði þá kröfu í máli nr. 26/2012 að GR yrði gert að leggja nýjar heimtaugar frá stofnlögn í hvern stigagang fyrir sig í viðkomandi fjöleignarhúsum og íbúðar, sem staðsett er í raðhúsallengju.

Í öllum þeim tilvikum sem rakin eru í kvörtuninni er Míla að tengjast fyrir framan inntak fjarskiptalagna. Míla er þannig ekki að tengjast innanhússlögnum í inntaki heldur tengir sig við heimtaug GR. Tilvísun til ákvörðunar 26/2012 hefur heldur enga þýðingu við úrlausn þessa máls. Það mál varðaði frágang fjarskiptalagna og staðsetningu á húskassa í húsi og frágang á ljósleiðaralögn. Míla tengist hvergi í þeim tilvikum er máli þetta varðar við innanhússlagnir í inntaki (nettengipunkti) miðað við framangreindar skýringar PFS á framangreindum hugtökum.“

Þá er stuttlega vikið að þeim þætti málsins sem varðar þær aðgerðir af hálfu Mílu sem hafa valdið rofi á fjarskiptasambandi. Bendir GR á að í ákvörðun PFS nr. 25/2017 hafi verið tekið fram að tengingar í fjarskiptainntaki geti verið viðkvæmar fyrir hnjaski og því beri fjarskiptafyrirtækjum að sýna aðgæslu þegar unnið er að tengingum lagna við fjarskiptainntak. GR leggur út frá þessu á eftirfarandi hátt:

„Ekki dugar fyrir fjarskiptafyrirtæki sem hefur á að skipa starfsmönnum og verktökum með sérþekkingu á sviði fjarskiptalaga að bera fyrir sig „óhappatilvik“ Gera verður kröfur til þess að fjarskiptafyrirtæki fari um fjarskiptavirki annarra fjarskiptafyrirtækja með aðgát og tillitsemi. Er útskýringum Mílu mótmælt og þeim hafnað með öllu.“

Undir lok bréfsins fer GR fram á það að PFS framkvæmi vettvangsathugun á þeim tengingum sem málið varðar til að geta lagt sjálfstætt mat aðstæður allar og atvik.

2.4. Athugasemdir GR við boðaða niðurstöðu PFS

Með bréfi GR, sbr. bréf dags. 26. október 2018, bárust PFS athugasemdir félagsins við boðaða niðurstöðu stofnunarinnar í málinu. Í bréfinu fylgdu einnig með athugasemdir við málalíbúnað Mílu.

GR byrjar á því að fjalla um þá fyrirhuguðu ákvörðun sem PFS hafði boðað. Að áliti félagsins skipti mestu máli varðandi úrlausn ágreiningsefni þessa máls að ákvarða hvar skilin milli almenns fjarskiptanets (í eigu fjarskiptafyrirtækis) og innanhússlagna (í eigu húseiganda) eru. Félagið rekur síðan þær reglur sem um þetta hafa gilt bæði í tíð eldri og núgildandi reglna PFS um innanhússfjarskiptalagnir. Síðan segir eftirfarandi:

„Eins og fram kemur í bréfi PFS þann 1. október 2018 getur fjarskiptafyrirtæki dregið heimtaug, sem er hluti af almenna fjarskiptaneti viðkomandi fjarskiptafyrirtækis, inn á einum stað inn fyrir útvegg fjöleignarhúss og lagt hana þaðan í gegnum sameiginleg rými í fjöleignarhúsi að hverri húseiningu eða stigagangi í fjöleignarhúsi. Heimtaugin er síðan tengd við fjarskiptainntak hverrar húseiningar eða stigagangs. Á þeim stað þar sem fjarskiptainntak hverrar húseiningar eða stigagangs er að finna, endar almennt fjarskiptanet í nettengipunkti og innanhússlögn tekur við.

Við úrlausn á þeim tilfellum sem kvartað er undan í þessu máli—og reyndar einnig í öðrum tilfellum—þarf að mati GR einungis að staðsetja fjarskiptainntak fyrir

hverja húseiningu eða stigagang. Þegar fjarskiptainntak (nettengipunktur) hefur verið staðsett er hægt að sjá með hvaða hætti Míla tengist fjarskiptainntaki hverrar húseiningar eða stigagangs. Miðað við framangreind laga- og regluákvæði liggur skilsmunurinn milli almenns fjarskiptanets og innanhússlagna í fjarskiptainntakinu og því er Mílu óheimilt að fara í lagnir fjarskiptafyrirtækis sem liggja að fjarskiptainntaki, hvort sem þær voru lagðar í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006 eða núgildandi reglna nr. 1111/2015.

Í öllum þeim tilfellum sem GR kvartar undan, [...] 20, 22, 24, 26, og 28, [...] 5b og 5c, [...] 57, 61, 64 og 66 og [...] 20-22 eru skýrt afmörkuð fjarskiptainntök fyrir hverja húseiningu og stigagang. Á línmyndum sem GR lét fylgja kvörtun félagsins sést að inn grip Mílu er í öllum tilfellum fyrir framan fjarskiptainntak viðkomandi húseiningar. Miðað við röksemdafærslu í bréfi PFS og þau tilvik er kvörtun GR varðar er ekki hægt að draga aðra ályktun en að Míla hafi farið inn í almennt fjarskiptanet GR og bæði valdið þar skemmdum og hagnýtt sér almennt fjarskiptanet GR með ólögumætum og saknæmum hætti.“

Þá er vikið að ákvörðun PFS nr. 26/2012 Sjónarmið GR hvaða hana varðar haf verið reifuð hér að framan. Hins vegar þykir rétt að vísa til orða GR um þýðingu þessarar ákvörðunar í máli þessu:

„GR gerir nokkra fyrirvara við fordæmisgildi ákvörðunar 26/2012 vegna þess máls sem hér er til úrlausnar. Í þeim tilvikum sem kvartað er undan í þessu máli er inntak til staðar í öllum húseiningum og enginn vafi um hvar skilflötur milli almenna fjarskiptanetsins og innanhússlagna er. Í máli nr. 26/2012 var ekki ekki að finna fjarskiptainntak við hvern stigagang og ágreiningur um hvort samtengipunktur við almennt fjarskiptanet væri til staðar, hvar hann væri og hvar hann ætti að vera.

Í þeim tilvikum sem mál þetta varðar er enginn vafi um hvar fjarskiptainntakið er. Almenna ályktunin sem þó má draga af ákvörðun nr. 26/2012 er að fjarskiptafyrirtæki mega ekki breyta eða eiga við fjarskiptalagnir, heimtaugar eða lagnir annarra fjarskiptafyrirtækja sem liggja fyrir framan fjarskiptainntak. Sú regla gildir fullum fetum bæði fyrir fjarskiptalagnir sem lagðar voru í gildistíð eldri reglna og nýrri reglum nr. 1111/2015.“

Hvað varðar sjónarmið Mílu í málinu telur GR vera sérstakt tilefni til að fjalla um þau í ljósi þess, sbr. tölvupóst frá Mílu dags. 12. október 2018, að félagið framkvæmdi umræddar breytingar á fjarskiptalögnum, sem mál þetta varðar, ekki í tíð eldri reglna. Fram kemur í bréfi GR að félagið hafi sett upp allar þær lagnir sem um ræðir í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Öðru máli gegni um tengingar Mílu og er eftirfarandi töflu varpað fram því til skýringar:

Gata	Húsnúmer	Dagsetn. tengingar	Bókstafur	Tegund
[...]	20	1.2.2017		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	22	1.2.2017		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	24	1.2.2017		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	26	1.2.2017		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	28	1.2.2017		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	5	25.8.2016	b	Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	5	25.8.2016	c	Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	113	19.9.2018		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	57	26.8.2016		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	59	26.8.2016		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	61	26.8.2016		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	20	19.5.2016		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	22	19.5.2016		Ljósleiðari og Ljósnet
[...]	2	24.8.2016	d	Ljósleiðari og Ljósnet

Tafla 2.

Á grundvelli framangreindra upplýsinga ályktar GR eftirfarandi m.t.t. þeirra sjónarmiða sem fram komu í boðaðri niðurstöðu PFS:

„Af ofangreindri töflu sést að Míla fór inn í öll þau staðföng er málið varðar á eftir GR. Fyrsta var þann 19. maí 2016 í [...] og nú síðast 19. september 2018. Þannig hafa öll þau tilvik aðgerðir Mílu sem kvörtun GR varðar gerst í gildistíð núverandi reglna nr. 1111/2015. Miðað við framangreinda röksemdafærslu PFS og þeirrar staðreyndar að Míla hefur farið í heimtaugalagnir GR sem eru fyrir framan fjarskiptaintakið er ljóst að Míla hefur brotið gegn ákvæðum fjarskiptalaga nr. 81/2003, reglna nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta og reglna nr. 1111/2015. Að öðru leyti telur GR að þau sjónarmið sem fram koma í bréfi félagsins þann 13. apríl 2018 (kafla 4.5) eigi við fullum fetum, einkum í ljósi umfjöllunar PFS í boðunarbréfinu þann 1. október 2018.

GR telur þannig að þær boðuðu niðurstöður sem kynntar eru í bréfi PFS þann 1. október 2018 séu byggðar á skorti á upplýsingum um staðreyndir um þau tilvik sem málið varðar. Þar sem öll tilvikin eiga sér stað eftir gildistöku reglna nr. 1111/2015 getur boðuð niðurstaða PFS ekki staðist þar sem PFS virðist í nánast öllum tilfellum byggja á því að hinar umdeildu aðgerðir Mílu hafi átt sér stað í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006.“

2.5 Athugasemdir Mílu við boðaða niðurstöðu PFS

Með bréfi Mílu, dags. 26. október 2018, bárust PFS athugasemdir félagsins við boðaða niðurstöðu stofnunarinnar í málinu. Í bréfinu fylgdu einnig með athugasemdir við málalíbúnað GR.

Míla bendir á að það sé óumdeilt í málinu að GR tengdi saman fjarskiptanet sitt við innanhússlagnir, sem mál þetta varða, í tíð eldri reglna um innanhússfjarskiptalagnir. Enn fremur telur Míla óhjákvæmilegt að andmæla umfjöllun GR um ákvörðun PFS nr. 26/2012, sbr. eftirfarandi:

„Þá er óhjákvæmilegt að andmæla umfjöllun GR um ákvörðun 26/2012. Því er nú haldið fram af hálfu GR að ekki hafi verið til staðar fjarskiptainntak fyrir hvern stigagang í máli 26/2012, ólíkt því máli sem nú sé til umfjöllunar. Engu að síður lét GR reyna á í máli 26/2012 hvort tengikassar (greinikassar) í stigagöngum gætu verið inntök hvers stigagangs rétt eins og málflutningur þeirra gengur út á hér. Líkt og fram kemur í gögnum þess máls þá voru máli 26/2012 þó til staðar sér greinikassar fyrir hvern stigagang, sbr. meðfylgjandi mynd en PFS hafnaði að þeir gætu verið skilflötur hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna íbúa (nettengipunktur).

Sá munur er á þessu máli og því sem hér er til umfjöllunar er helst sá að í þessu máli er staðan sú að hér er ekki einu sinni einn tiltekinn greinikassi að þjóna hverjum stigagangi líkt og fram kom í vettvangsskoðun PFS og því enn síður hægt að reyna að halda því fram að þessir greinikassar geti með einhverjum hætti þjónað sem nettengipunktur fyrir hvern stigagang og séu eins og GR heldur fram „skýrt afmörkuð fjarskiptainntök“. Míla vísar þessum fullyrðingum alfarið á bug.“

Þá er vikið að lagaskilum við beitingu og túlkun á reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, en það snýr að því hvenær tengingar félaganna voru settar upp, en um það segir:

„Í minnisblaði Mílu dags. 10.7. 2018 sem var bætt í september sl. að ósk PFS til að skýra út hvenær Míla tengdist á umræddum stöðum, kemur fram nákvæm dagsetning á því hvenær Míla tengdi fjarskiptanet sitt við innanhússlagnir í hverju heimilisfangi, sbr. fylgiskjal. 1. Míla telur það hins vegar ekki skipta máli hvenær Míla tengdi sig við innanhússlagnir húseiganda heldur velti það á hvenær innanhússlagnir húseiganda voru lagðar. Míla lagði ekki umræddar innanhússlagnir heldur tengdi sig við þær innanhússlagnir sem fyrir voru með sama hætti og GR hafði tengt sitt fjarskiptanet við innanhússlagnir, þ.e. í fyrsta nettengipunkti fyrir innan húsvegg. Míla telur að það sé andstætt reglum stjórnarsýsluréttar um jafnræði að telja að aðrar reglur skuli gilda um tengingar Mílu við innanhússlagnir en gilda um tengingar GR á sama stað. Að mati Mílu er ekki hægt að rökstyðja að við það að nýjar reglur um innanhússfjarskiptalagnir hafi tekið gildi, þá hafi það áhrif á þær innanhússlagnir sem þegar höfðu verið lagðar. Innanhússlagnir sem samkvæmt eldri reglum og ákvörðunum PFS um framkvæmd þeirra voru skilgreindar sem innanhússlagnir í eigu og ábyrgð húseiganda yrðu þannig með einu pennastriki skilgreindar stofnstrengir og ekki lengur eign og ábyrgð húseiganda getur hvorki staðist sjónarmið um bann við afturvirkni laga eða reglna stjórnarsýsluréttar, s.s. um jafnræði og meðalhóf.“

III.

Vettvangsathugun PFS

Erindum GR fylgdu lýsingar og ljósmyndir af fjarskiptainntökum sem félagið telur varða við þá ólögmetu háttsemi Mílu sem kvartað er undan. Að áliti PFS er vandasamt að taka afstöðu til lögmæti frágangs tenginga í fjarskiptainntaki, eingöngu út frá lýsingum og ljósmyndum, einkum ef ekki ríkir samstaða málsaðila um hvernig frágangi er háttað. Að mati PFS skiptir einnig máli að átta sig á aðstæðum á viðkomandi stöðum til að stofnunin geti öðlast betri skilning á því verklagi sem er viðhaft við frágang á tengingum.

Með tilliti til framangreinds taldi PFS rétt að efna til vettvangsathugunar á frágangi fjarskiptatenginga í þeim húseignum sem tilgreindar eru í kvörtunum GR. Umrædd vettvangsathugun var framkvæmd af hálfu PFS þann 9. júlí 2018 með þátttöku fulltrúa frá báðum málsaðilum.

Lýsing á högun og notkun þeirra tenginga sem mál þetta varðar, boðuð niðurstaða PFS um meint brot Mílu, sjónarmið aðila varðandi umræddar tengingar, ásamt endanlegri niðurstöðu PFS um meint brot Mílu, hvað varðar einstaka teningar, er að finna í viðauka við ákvörðun þessa og er hann órjúfanlegur hluti hennar.

IV. Forsendur og niðurstaða

4.1. Almennt um lagaumhverfi og hlutverk PFS

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er PFS 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 PFS 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 fjarskiptaafyrirtækja og póstrekinda 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 fjarskiptaafyrirtækja, þýðingu við túlkun og framkvæmd 60. gr. fjarskiptalaga sem er 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 fjarskiptaafyrirtæki berst umsókn um þjónustu frá áskrifanda skal fjarskiptaafyrirtæki 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 fjarskiptaafyrirtækja.“

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 fjarskiptaafyrirtækja til aðgangs að þeim, en gert er ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun setji reglur m.a. í þeim tilgangi að skilgreina nánar aðgangsheimild fjarskiptaafyrirtækja.

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.“

Mál þetta varðar varðar það hvort Míla hafi með ólögum hætti tekið sér afnot af almennu fjarskiptaneti GR og hafi í einhverjum tilfellum valdið skemmdum á því og þjónusturofi. A greiningurinn varðar því hvort um umræddar fjarskiptalagnir séu innanhússfjarskiptalagnir eða lagnahlutar hins almenna fjarskiptanets, en við ákvörðun þess verður að líta ákvæðis sem fjallar um ljósleiðarastrengi í sameiginlegu rými fjölbýlishúsa sem tengja saman fleiri en eina húseiningu eða stigagang, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, en hún er svohljóðandi:

„Í raðhúsum og parhúsum skal að jafnaði vera sérstakt inntak fyrir hverja húseiningu og í fjölbýlishúsum fyrir hvern stigagang. Þó jarðstrengur sé tekinn inn við einn stigagang eða eina húseiningu og hann framlengdur innan útveggja, milli stigaganga eða húseininga, skal útbúa sérstakt inntak fyrir hvern stigagang eða húseiningu. Nettengipunktur hvers stigagangs eða húseiningar er þá staðsettur við slíkt inntak.“

Undirstaða þessarar reglu varðar m.a. ábyrgðarskil milli fjarskiptafyrirtækja og húseigenda sem sem bera ábyrgð á innanhússfjarskiptalögnum, en um það er fjallað nánar í næsta kafla. Þá þykir vera þörf á því að greina frá forsendum og tilgangi þess að framagreind regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir var sett, en hún kom ný inn við þá reglubreytingu, sbr. umfjöllun í kafla nr. 4.3.

Enn fremur hefur merking tiltekinna hugtaka tengsl við úrlausnarefni þessa máls, en um er að ræða skilgreinar á eftirfarandi hugtökum:

„Fjölbýlishús: Hvert það hús sem í eru tvær eða fleiri íbúðir sem hafa sameiginleg rými, sbr. byggingarreglugerð nr. 112/2012.

Greinikassi: Kassi staðsettur milli inntaks og séreignar eða annars afmarkaðs svæðis í byggingu þar sem fjarskiptalögn er greind í tvær eða fleiri greinar.

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.

Innanhússlagnir: Hvers konar smáspennulagnir innanhúss þ.m.t. strengir, rör, stokkar, kapalstigar, kapalbakkar, greinikassar og tenglar fyrir almenna fjarskiptaþjónustu þ.m.t. hljóð- og sjónvarp.

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.

Sameign: Allir þeir hlutar húss, bæði innan og utan, og lóðar sem ekki eru ótvírætt í séreign, svo og öll kerfi, tækjabúnaður, lagnir og tilfæringar sem þjóna aðallega þörfum heildarinnar eða hluta hennar með þeim hætti að sanngjarnt og eðlilegt er að allir eigendur eða eftir atvikum tiltekinn hópur þeirra beri kostnað og áhættu af þeim, sbr. lög um fjöleignarhús.“

4.2. Ábyrgð á tengingum í fjarskiptainntaki

Að álitum PFS varða bæði erindi GR þá undirstöðureglu sem reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir eru reistar á og 60. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 mælir fyrir um, þ.e. ábyrgð húseiganda á innanhússlögnum í fjarskiptainntaki og frá þeim tengipunkti til hvernar íbúðar, ef um fjölbýlishús er að ræða. Um er að ræða lögfesta reglu um ábyrgðarskil og hún útfærð nánar í 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, en hún orðast svo:

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

Að álitum PFS mótar þessi regla að mörgu leyti útfærslu á öðrum ákvæðum reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Hér er um ræða tvö atriði sem reynir á í tengslum við úrlausn þessa máls.

Fyrri atriðið varðar ábyrgð á heildstæði innanhússlagnarinnar. Í því felst að húseigandi geti látið framkvæma lagfæringar eða breytingar á innanhússfjarskiptalögnum að því marki sem reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir leyfa. Að álitum PFS felst í þessu heimild til að láta gera breytingar á tengingum í fjarskiptainntaki sem mögulega geta leitt til tímabundins rofs á tengingum í fjarskiptainntaki meðan á framkvæmdum stendur. Forsendan fyrir því að fjarskiptafyrirtæki geti ráðist í slíkar breytingar í fjarskiptainntaki er að hafa gilt samþykki húseiganda eða fulltrúa húseiganda, ef um er að ræða fjölbýlishús.

Síðara atriðið varðar staðsetningu fjarskiptainntaks/húskassa, en í því sambandi er nauðsynlegt að ábyrgðarskilin séu skýr. Að álitum PFS eru ábyrgðarskilin ráðandi um það hvar megi staðsetja fjarskiptainntak/húskassa. Þannig leiðir það af lokamálslið 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir að fjarskiptainntak (nettengipunktur) þarf að vera staðsett á þann hátt að húseigandi hafi í reynd yfirráð yfir innanhússfjarskiptalögn þannig að það sé hægt að leggja á hann þá ábyrgð, að sjá til þess að heildstæði almennra fjarskiptaneta raskist ekki af tengingu þeirra við þá innanhússlögn hann ber ábyrgð á. Með tilliti til þessa er t.d. ekki heimilt að staðsetja fjarskiptainntak fyrir tiltekinn stigagang eða húseiningu í sameiginlegu rými annars stigagangs eða húseiningar sem húseigendur í viðkomandi stigangi eða húseiningu eiga ekki aðgang að, sbr. nánar í kafla 2.4.4. í viðauka ákvörðunarinnar.

4.3. Ákvörðun nr. 26/2012 - Frágangur ljósleiðaralagna GR [...]

Í máli þessu reynir fyrst og fremst á skilin á milli almenna fjarskiptaneta, sem eru í eigu og á forræði fjarskiptafyrirtækja, og innanhússfjarskiptalagna sem eru í eigu og ábyrgð húseiganda. Þessi tvö kerfi tengjast í svo kölluðu fjarskiptainntaki, en þar tengist heimtaug við innanhússfjarskiptalögn. Í þeim tengipunkti hefst ábyrgð húseiganda á tengingunni og innanhússfjarskiptalögninni sem liggur frá inntakinu og inn í íbúð. Fjarskiptainntak skal hylja með lokuðum skáp eða kassa sem kallaður er húskassi.

Samkvæmt þessu skiptir það miklu máli að það sé skýrt hvar fjarskiptainntak er staðsett, þar sem það markar upphaf ábyrgðar húseiganda. Í fjölbýlishúsum er fjarskiptainntak staðsett í sameign fjölbýlishússins. Í reglum PFS um innanhússfjarskiptalagnir, þ.m.t. eldri reglum nr. 1109/2006, hafa verið settar tilteknar reglur hvað varðar staðsetningu fjarskiptainntaks og um umbúnað þess. Þegar fjallað er um reglur sem gilda um staðsetningu fjarskiptainntaks er nauðsynlegt að horfa til þess hvernig þær hafa verið túlkaðar í framkvæmd og hvernig þeim var breytt fyrir nokkrum árum, m.a. í ljósi fenginnar reynslu. Í hinu svonefnda [...máli], sbr. ákvörðun PFS nr. 26/2012 reis upp ágreiningur milli eins íbúa í viðkomandi fjölbýlishúsi við GR um frágang innanhússfjarskiptalagna, m.a. um staðsetningu fjarskiptainntaksins (húskassans).¹ PFS telur rétt að vísa til umfjöllunar í umræddri ákvörðun um staðsetningu fjarskiptainntaks (húskassa), sbr. eftirfarandi:

„Eins og áður hefur komið fram í kaflanum hér að framan, er gerð skýr krafa um það að í fjölbýli sé sérstakt inntak og húskassi í hverjum stigagangi, svo og sérstakt inntak og húskassi fyrir raðhús. Þegar horft er til fyrrgreindra reglna sem gilda um frágang og uppsetningu fjarskiptalagna verður að telja að sá háttur sem hafður var á uppsetningu og frágangi koparlagnanna sé í samræmi við það sem reglurnar og staðlarnir kveða á um, þ.e að í fjölbýlishúsum skuli vera sérstakt inntak sem og húskassi í sameign hvers stigagangs. Það sama verður hins vegar ekki sagt um ljósleiðaralagnir GR fyrir umrædd hús.

Í bréfi GR, dags. 10. ágúst s.l., kemur m.a. fram af hálfu félagsins að reglurnar um innanhússfjarskiptalagnir séu á margan hátt óskýrar og óþarflega íþyngjandi þegar um er að ræða innanhússlagnir fyrir fjarskipti, byggð á ljósleiðarataekni. Í þessu samhengi vísar GR til þess að reglurnar miði alfarið við notkun raflagna til fjarskipta auk þess sem að í 7. gr. sé kveðið á um það að húskassar skuli vera jarðtengdir. Slíkt sé hins vegar óþarft þegar um húskassa fyrir óleiðandi ljósleiðaralagnir sé að ræða. Telur GR ennfremur að reglurnar taki einna helst mið af aðstæðum nýbygginga fremur en eldri húsum og vísar til þess að í 6. gr. reglnanna, sé að finna undanþágu fyrir lögnum frá húskassa til séreignar um aðra séreign. Kemur ennfremur fram af hálfu GR að í stigagöngum í [...] hafi verið settir upp tengikassar þar sem endalögn íbúða tengist ljósleiðaraheimtaug GR og með því uppfylli GR því það ákvæði reglnanna að staðsetja húskassa, (sem umræddur tengikassi sé) í stigagangi hvers fjölbýlishúss. Tengikassi fyrir [...] sé hins vegar staðsettur í bílageymslu. Í ljósi þessa andmælir GR þeirri niðurstöðu sem felst í hinni fyrirhuguðu ákvörðun PFS, þ.e að staðsetning húskassa og inntaks fyrir ljósleiðaralagnir samræmist ekki fyrrgreindum reglum, en fellst þó á það að staðsetning fyrir [...], sé ekki í fullu samræmi við þær.

¹ Sjá ákvörðun PFS nr. 26/2012: https://www.pfs.is/upload/files/Ákv_%20PFS%20nr.26_2012.pdf

Að áliti PFS eru sjónarmið GR, um að dreifikassi (nefndur tengikassi í fyrrnefndu bréfi félagsins) geti talist vera húskassi og þannig uppfyllt skilyrði um að vera fjarskiptainntak fyrir hvern stigagang, ósamrýmanleg fyrrgreindum reglum sem raktar eru í kafla 4.4.1. Í fyrsta lagi er ekki að finna fjarskiptainntak við hvern stigagang og umræddur dreifikassi getur því ekki talist vera samtengipunktur við almennt fjarskiptanet samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu húskassi og meginhlutverki hans, eins og því er lýst í grein 3.2.1. staðalsins ÍST 151:2009. Í öðru lagi er umræddur dreifikassi ekki rétt staðsettur ef um húskassa ætti að vera að ræða, enda skal hann vera á útvegg eða burðarvegg sem næst raunverulegu fjarskiptainntaki fjölbýlishússins, þ.e. í sameiginlegri bílageymslu þess. Í þriðja lagi ganga röksemdir GR gegn þeirri almennu ábyrgðarskiptingu sem reglur nr. 1109/2006 um innanhússlagnir byggja á, annars vegar að sérhvert húsfélag fyrir hvern stigagang í fjölbýlishúsi og hvert einstakt raðhús skuli hafa umráð og afnot af eigin húskassa, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglnanna, svo og reglunni um að húseigendur beri ábyrgð á innanhúslögnum frá samtengipunkti, sbr. 4. gr. reglnanna.

Ef þannig væri fallist á sjónarmið GR myndi öll sú innanhúslögn sem ágreiningur þessa máls stendur um, þ.e.a.s. sú lögn sem liggur í sameiginlegri bílageymslu með tengingu í dreifikassa í hverjum stigangi fyrir sig, teljast vera hluti af almennu fjarskiptaneti GR, þar sem samtengipunkturinn teldist vera frá dreifikassa í sérhverjum stigangi. Að mati PFS væri skurðpunkturinn milli hins almenna fjarskiptanets og innanhússlagna með því orðinn allt of óljós og ónákvæmur. Það sama myndi gilda um ábyrgð netrekandans á öryggi og heildstæði sinna fjarskiptaneta sem þá myndi að stórum hluta ná til innanhússlagna í fjölbýlishúsum. Það er augljóst að röksemdafærsla sem gengur út á það að dreifikassar geti gengt hlutverki húskassa og þannig talist fjarskiptainntak, fjarri raunverulegu fjarskiptainntaki og samtengipunkti við almenna fjarskiptanetið við ytri mörk húseignar, gengur ekki upp og er í ósamræmi við 4. gr., sbr. og 6. gr. reglnanna.

Samkvæmt öllu framangreindu virtu er það niðurstaða PFS að inntak ljósleiðara fyrir íbúðir að [...] og staðsetning húskassa, sem tengja skal við hvert inntak, sé ekki í samræmi við kröfur ákvæða 4. og 6. gr. reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir.“

Eins og ráða má af framangreindri tilvitnun er um að ræða sambærilegt ágreiningsefni og reynir á í máli þessu. Í þessari fyrri ákvörðun PFS reyndi á tvær kröfur er varðar staðsetningu fjarskiptainntaks sem voru í raun ósamrýmanlegar hvor annarri þegar uppsetningu tenginga var hagað með þeim hætti sem GR gerði, þ.e. að taka inn ljósleiðaraheimtaug fyrir fjölbýlishús á einum stað í sameiginlegu rými fyrir marga stigaganga, í þessu tilviki í sameiginlegum bílakjallara. Krafa um að koma upp fjarskiptainntaki fyrir hvern stigagang gat því ekki samrýst þeirri reglu að telja fjarskiptainntak vera staðsett við þann tengipunkt sem tengir heimtaug við innanhússfjarskiptalögn. Þar sem þessi skilgreining á staðsetningu fjarskiptainntaks við nettengipunkt var fortakslaus og engar undanþágur, eða sérreglur sem gátu tekið til fjölbýlishúsa af þeirri tegund sem um var að ræða, var eina tæka niðurstaðan sú að húskassarnir væru ekki rétt staðsettir.

Niðurstaða um framangreint hafði þær afleiðingar að ekki var heimilt að taka heimtaug inn á einum stað í fjölbýlishúsum af þessari tegund sem um ræddi, heldur var í reynd til staðar óbein

krafa um að grafa skurð og tengja hvern stigagang með sérstakri heimtaug, þótt það væri í reynd óþarft.

Síðan að ákvörðun nr. 26/2012 var tekin hafa verið gerðar breytingar á reglum um innanhússfjarskiptalagnir sem m.a. var ætlað að bregðast við aðstæðum í fjölbýlishúsum með fleiri en einum stigagang sem deila með sér sameiginlegu rými af einhverju tagi. Nánar verður fjallað um þessa reglubreytingu í kafla 4.4. hér að neðan. Þar sem gerðar voru reglubreytingar í desember 2015, sem taka til úrlausnarefnis þessa máls, getur ákvörðun PFS nr. 26/2012 ekki fortakslaut verið fordæmisgefandi varðandi tengingar sem settar eru upp eftir reglubreytinguna.

4.4. Staðsetning fjarskiptainntaks/húskassa

Þannig telur PFS að það leiði af ábyrgðarreglu 4. gr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, sbr. kafla 4.2. hér að framan, hvar beri að staðsetja fjarskiptainntak/húskassa. Staðsetningin þarf að vera með þeim hætti að húseigandinn sé í stöðu til þess að getað virkjað réttindi sín, t.d. um öryggi búnaðarins, viðhalds, breytingar og endurnýjun á lögnum, auk þess að geta efnt skyldur sínar m.a. um að innanhússfjarskiptalagnir sem hann ber ábyrgð á raski ekki heildstæði almennra fjarskiptaneta.

Kröfur um staðsetningu fjarskiptainntaks, þegar um er að ræða fjölbýlishús, þurfa einnig að taka mið af þeirri eignar- og ábyrgðarskiptingu sem mælt er fyrir um í lögum um fjöleignarhús nr. 26/1994. Í fjölbýlishúsi með mörgum stigagöngum verður að gera ráð fyrir því að þær aðstæður séu uppi að sameign í húsbýggingu teljist einungis vera *sameign sumra*, sbr. 7. gr. laganna.² Ætla má að húsfélög í fjölbýlishúsum með mörgum stigagöngum séu í mörgum tilvikum stofnuð um þessa sameign sumra, en að annað sameiginlegt rými sé í sérstöku húsfélagi með aðild allra húseigenda. Þekkt er að slík húsfélög fyrir heildarsameign eru ekki eins virk og húsfélög sem stofnuð eru um sameign sumra (sem kalla má húsfélagsdeildir). Við slíkar aðstæður getur verið erfiðleikum bundið að taka ákvörðun um ráðstöfun sem varðar fjarskiptainntak sem eru í eigu allra íbúa fjölbýlishúss, en eru í mismunandi húsfélögum fjölbýlishússins um sameign sumra.

PFS taldi því við endurskoðun á reglum um innanhússlagnir undir lok ársins 2015 að rétt væri að viðhalda þeirri kröfu að setja ætti upp fjarskiptainntak (húskassa) *fyrir hverja húseiningu og stigagang*, ef um fjölbýlishús væri að ræða með aðskildum stigagöngum. Á sama tíma vildi PFS ekki koma í veg fyrir það hagræði að hægt væri að leiða ljósleiðarastreng í gegnum sameiginlegt rými til að tengja einstaka fjarskiptainntök í fjölbýlishúsum með fleiri en einn stigagang. Ef ekki væri gert ráð fyrir því að slíkt væri heimilt væri í reynd verið að gera kröfu um gröft fleiri skurða en nauðsyn bæri til með tilheyrandi óhagkvæmni í kerfisuppbyggingu.

Á hinn bóginn var það mat PFS að það þyrfti að taka af allan vafa um það hver ætti og bæri ábyrgð á lögn sem lægi um sameiginlegt rými fjölbýlishúss með fleiri en einum stigangi. Það var niðurstaða PFS að telja ætti slíka lögn sem liggur um sameiginlegt rými og tengir fleiri en einn stigagang til hins *almenna fjarskiptanets* sem væri í eigu og umráðum þess

² Samkvæmt 7. gr. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 er um að ræða sameign sumra: „Þegar lega sameignar eða afnot hennar eða möguleikar til þess eru með þeim hætti að sanngjarnt og eðlilegt er að hún tilheyri aðeins þeim sem hafa aðgang að henni og afnotamöguleika. Á það m.a. við þegar veggur skiptir húsi svo að aðeins sumir séreignarhlutar eru um sama gang, stiga, svalir, tröppur eða annað sameiginlegt húsrými, lagnir, búnað eða annað.“

fjarskiptafyrirtækis sem lagði lögnina.³ PFS lítur því svo á að um sé að ræða fjarskiptalögn (stofnstreng eða heimtaug) sem að öllu jöfnu er lögð í jörðu handan útveggja, en sé í sumum tilvikum, þegar aðstæður leyfa, þrædd innandyra í sameiginlegu rými á milli einstakra stigaganga eða húseininga.⁴ Fjarskiptainntakið (húskassinn) er þá staðsett í hverjum stigagangi og ábyrgð húseiganda á innanhússfjarskiptalögninni á upphaf sitt í þeim tengipunkti. Með tilliti til þessa mótaði PFS eftirfarandi reglu sem er að finna í 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir:

„Í raðhúsum og parhúsum skal að jafnaði vera sérstakt inntak fyrir hverja húseiningu og í fjölbýlishúsum fyrir hvern stigagang. Þó jarðstrengur sé tekinn inn við einn stigagang eða eina húseiningu og hann framlengdur innan útveggja, milli stigaganga eða húseininga, skal útbúa sérstakt inntak fyrir hvern stigagang eða húseiningu. Nettengipunktur hvers stigagangs eða húseiningar er þá staðsettur við slíkt inntak.“

PFS telur að þær aðstæður sem framangreint ákvæði fjallar um taki til flestra af þeim húseignum sem tilgreindar eru í kvörtun GR, sbr. nánar í eftirfarandi kafla.

PFS telur þó að [...] 20-22 skeri sig þó að nokkru leyti úr þeim húseignum sem kvörtun GR tekur til. Þar liggur strengur sem framlengir heimtaug á milli þessara húsnúmera ekki um sameiginlegt rými sem báðar húseiningarnar hafa aðgang að. Þá telur PFS að fjarskiptainntak fyrir [...] 22 sé ekki rétt staðsett. Kröfu um meint óheimil afnot Mílu að almenna fjarskiptaneti GR í [...] 20-22 er því hafnað. Nánari umfjöllun um þetta má finna í kafla 2.4.4. í viðauka ákvörðunarinnar.

4.5. Aðgangur að innanhússfjarskiptalögnum

Samkvæmt framangreindu, sbr. kafla 4.3. og 4.4., var það ætlun PFS og tilgangur breytingarinnar á 6. gr. reglna um innanhússfjarskiptalagnir að gera fjarskiptalögn, sem liggur innan útveggja í sameiginlegu rými fjölbýlishúss og tengir saman fleiri en eina húseiningu eða stigagang, að kerfishluta hins almenna fjarskiptanets fjarskiptafyrirtækja. Fyrir því stóðu gild og málefnaleg rök, sbr. umfjöllun í fyrrnefndum köflum. Með þeirri breytingu er fjarskiptafyrirtækjum óheimilt að tengjast og nota slíka fjarskiptalögn nema með samþykki þess fjarskiptafyrirtækis sem lagði lögnina.

Með tilliti til framagreinds eru hluti af þeim tilvikum sem tilgreind eru í kvörtun GR dæmi um fjarskiptalagnir sem liggja innan útveggja í sameiginlegu rými fjölbýlishúss sem, eftir reglubreytinguna, eiga að vera hluti af almennu fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækja. PFS fær ekki séð að ágreiningur milli aðila snúist um það.

Á hinn bóginn þarf að meta hvort að notkun Mílu á þessum fjarskiptalögnum, í þeim tilteknu tilvikum sem um ræðir, feli í sér óheimilan aðgang að almennu fjarskiptaneti GR. Til að komast að niðurstöðu um það þarf að taka afstöðu til lagaskila eldri og nügildandi reglna um innanhússfjarskiptalagnir. Að mati PFS er ljóst að fyrir gildistöku 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, þann 15. desember 2015, voru umræddar fjarskiptalagnir innanhússfjarskiptalagnir í eigu og umráðum húseiganda. Hefur ákvörðun PFS nr. 26/2012 ótvírætt fordæmisgildi hvað það varðar.

³ Hér er auðvitað gert ráð fyrir því að lagning slíkrar lagnar, sem hluti af hinu almenna fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækis, krefjist samþykkis húseiganda.

⁴ Til aðgreiningar frá á hugtakinu „fjarskiptainntak“ getur verið heppilegt að kalla inntak slíkrar lagnar „brunn“.

Af gögnum málsins er ljóst að GR lagði umræddar fjarskiptalagnir í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Voru innanhússfjarskiptalagnirnar því afhentar húseigendum til eignar og umráða. Að sama skapi er það ekki vefengt að Míla hafi tekið í notkun umræddar lagnir í tíð gildandi reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Niðurstaða um mögulegt brot veltur því á hvort líta beri á umræddar lagnir sem innanhússfjarskiptalagnir í eigu og umráð húseigenda, samkvæmt eldri reglum, eða sem fjarskiptalagnir í almennu fjarskiptaneti GR, samkvæmt gildandi reglum.

Hér verður að gæta að þeirri almennu reglu við framkvæmd og túlkun laga að laga- og reglubreytingar eru ekki afturvirkar, nema að annað sé tekið fram, en þá er yfirleitt um að ræða ívilnandi ákvæði. Það er álit PFS að sú reglubreyting sem gerð var á 6. gr. með reglum nr. 1111/2015 hafi ekki verið ívilnandi, a.m.k. ekki hvað varðar aðgangsréttindi annarra fjarskiptafyrirtækja að lögnum sem settar voru upp fyrir reglubreytinguna.

Þá mælir það gegn því að 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir gildi um þær lagnir sem settar voru upp fyrir umrædda reglubreytingu að þá myndi hún fela í sér ákveðna eignatilfærslu á hluta af innanhússfjarskiptalögnum, sem eru í eigu húseigenda, yfir til fjarskiptafyrirtækja, í þessu tilviki GR. Slíkt er ekki á færi stjórnvalda að framkvæma.

Enn fremur má horfa til þeirra sjónarmiða, sem m.a. koma fram í athugasemdum Mílu, að í þeim húseignum, sem kvörtunin tekur til, er einungis um að ræða eitt eiginlegt fjarskiptainntak, þ.e. GR hefur ekki sett upp sérstakt fjarskiptainntak fyrir hverja húseiningu og stigagang, en greinikassar fyrir stigaganga og hæðir verður ekki jafnað til slíks, sbr. skilgreiningu á hugtakinu greinikassi. Því verður það ekki talin óeðlilega ráðstöfun af hálfu Mílu að tengja með þeim hætti sem félagið gerði í þeim húseignum sem kvartað er undan.

Samkvæmt framagreindu er það niðurstaða PFS að regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir gildi ekki með afturvirkum hætti um fjarskiptalagnir sem settar voru upp í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, með þeim hætti að Míla hafi tekið sér óleyfileg afnot af almennu fjarskiptaneti GR. Ber því að hafna kröfum GR hvað þetta varðar.

Að þessu sögðu að þá gildir regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir fullum fetum um þær fjarskiptalagnir sem settar eru upp eftir gildistöku reglubreytingarinnar þann 15. desember 2015 og ætlað er að koma í veg fyrir að þær aðstæður skapist sem kvörtun GR byggir á.

4.6. Meint rof á sambandi og skemmdir á stofnlögnum GR

Þótt báðar kvartanir GR varði meintar skemmdir Mílu á fjarskiptaneti GR, varðar síðari kvörtunin sérstaklega rof á fjarskiptasambandi viðskiptavina GR.

Eins og nánar er lýst í viðauka við ákvörðunina, sbr. kafla 3.1.2., geta einstaka óhappatilvik sem koma upp við tengingar á fjarskiptalögnum í og við fjarskiptainntak ekki orðið grundvöllur að stjórnsýslumáli sem rekið er fyrir Póst- og fjarskiptastofnun, sérstaklega ekki þegar búið er að lagfæra og bæta fyrir skemmdir. Kröfu GR hvað þetta varðar er því vísað frá.

Hins vegar varðar ágreiningsefnið einnig umráða- og athafnarétt yfir tengingum í fjarskiptainntaki, en eins og fyrr greinir liggur hann hjá húseiganda, sem ber ábyrgð á tengingum í fjarskiptainntaki, sbr. 60. gr. fjarskiptalaga, sbr. og 4. gr. reglna nr. 1111/2015.

Það er húseigandi sem ber ábyrgð á viðhaldi, viðgerð eða endurnýjun á tengingum í fjarskiptainntaki. Í þeirri ábyrgð felst að húseigandi getur ákveðið að rjúfa tengingar í fjarskiptainntaki í þágu viðhalds, viðgerðar, endurnýjunar eða nýlagningar. Skiptir þá engu máli hvort um er að ræða tengingar þess fjarskiptafyrirtækis sem annast slíka framkvæmd eða annars fjarskiptafyrirtækis sem er með tengingar í sama inntaki. PFS getur því ekki fallist á sjónarmið GR að Míla geti ekki firrt sig ábyrgð með því að vísa til samþykkis húseigenda um rof á tengingum GR í fjarskiptainntaki. Slík ákvörðun er einmitt á valdi húseiganda, enda er inntakið upphafspunktur innanhússfjarskiptalagna sem er ábyrgð húseiganda.

Það leiðir af þeirri aðferð sem GR notar við að tengja heimtaugar í fjarskiptanetinu við innanhússfjarskiptalagnir, þ.e. að bræðisjóða strengenda heimtaugarinnar við innanhússfjarskiptalögnina, að það getur þurft að koma til þess að rjúfa þurfi tenginguna ef framkvæmdir eru breytingar á tengingum í fjarskiptainntaki. GR heldur því fram að slíkt rof á tengingum sé andstætt 71. gr. fjarskiptalaga sem varðar vernd fjarskiptavirkja. PFS hefur áður fjallað um umrætt lagaákvæði í tengslum við innanhússfjarskiptalagnir og telur að túlka þurfi 71. gr. laganna til samræmis við 60. gr. laganna, en í ákvörðun nr. 25/2017⁵ var komist svo að orði:

„Vernd fjarskiptavirkja tengist sjónarmiði GR um öryggi fjarskiptatenginga og þykir því rétt að fjalla um röksemdir félagsins um að háttsemi Mílu brjóti gegn 71. gr. fjarskiptalaga um vernd fjarskiptavirkja. Það er rétt að *fjarskiptavirki*, en það hugtak tekur til hvers kyns búnaðar sem ætlað er að koma á fjarskiptum, njóta viðtækra verndar í fjarskiptalögum gegn skemmdum og raski af hverju tagi sem er. Í þessum efnum er m.a. finna sérstaka bótareglu í 3. mgr. ákvæðisins sem gildir um tjón á fjarskiptavirkjum. Túlka verður þetta ákvæði til samræmis við 60. gr. laganna sem hefur að geyma þau fyrirmæli að fjarskiptafyrirtæki *skulu eiga rétt til aðgangs* að húskössum. Ákvæði um vernd fjarskiptavirkja verður þannig ekki túlkað á þann veg að það geti falið í sér hindrun að aðgangi að húskassa sem skal vera opin samkvæmt skýru orðalagi annars ákvæðis laganna. PFS leggur hins vegar ekki mat á það, í tengslum við úrlausn þessa máls, hvort að mögulegar skemmdir sem Míla hafi valdið á húskössum við það að öðlast aðgengi að innanhússfjarskiptalögn geti varðað við 71. gr. fjarskiptalaga. Ef svo væri myndi hugsanlegur skaðabótaréttur ekki endilega myndast hjá GR, þar sem húseigandi ber ábyrgð á húskassa.“

Það var niðurstaða PFS í ákvörðun nr. 25/2017 að 71. gr. fjarskiptalaga, um vernd fjarskiptavirkja, takmarkaði ekki rétt fjarskiptafyrirtækis til að opna húskassa (inntaksbox) í fjarskiptainntaki til að nálgast innanhússfjarskiptalögn. Það var þó ekki tekin afstaða til þess hver nyti mögulegs bótaréttar vegna skemmda sem af því kynni að hljóta, en gerður var fyrirvari um að sá réttur væri ekki endilega á hendi GR.

PFS telur að sömu lögskýringarsjónarmið eigi við um úrlausnarefni þessa máls, þ.e. að leitast skuli við að skýra 71. gr. fjarskiptalaga til samræmis við 60. gr. laganna. Þannig er það álit PFS

⁵ Sjá ákvörðun nr. 25/2017 á heimasíðu PFS: https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr.25_2017_um_huskassa.pdf

aðgerðir sem gripið er til í fjarskiptainntaki, vegna breytinga á tengingum sem þar er að finna (viðgerðir eða nýlagdir), feli ekki í sér *skemmdir* í skilningi 71. gr. fjarskiptalaga, jafnvel þó svo að tenging sé rofin og/eða hún gerð óvirk með einhverjum hætti með þeim afleiðingum að gera þurfi við umrædda tengingu. Þetta er að því gefnu að slík aðgerð sé nauðsynleg til að gera við eða leggja nýjar tengingar í fjarskiptainntaki, hvort sem um er að ræða þá tengingu sem er rofin eða aðrar tengingar sem þar er að finna. Með öðrum orðum telur PFS slíkar aðgerðir ekki uppfylla nauðsynleg sagnæmisskilyrði til að um sé að ræða brot gegn 71. gr. fjarskiptalaga.

Að þessu sögðu telur PFS engu að síður rétt, m.t.t. sjónarmiða um neytendarétt, að fjarskiptafyrirtæki sem hyggst framkvæma slíka aðgerð, með samþykki húseiganda, upplýsi húseiganda, eða fulltrúa hans (ef um fjölbýlishús er að ræða), um fyrirséð þjónusturof og hversu lengi það muni vara. Einnig er æskilegt að fjarskiptafyrirtækið sem rekur þær heimitaugar sem detta úr sambandi við rof tenginga í fjarskiptainntaki sé sömuleiðis upplýst um slíka aðgerð, en framkvæmd slíkra tilkynninga hlýtur þó að einhverju leyti ráðast af þeim viðbrögðum sem slíkar tilkynningar fá.

Að öllu framangreindu virtu er kröfu GR vegna meints ólögmeats rofs Mílu á tengingum að [...] 2d hafnað.

4.7. Afstaða til krafna GR

Samkvæmt framangreindu liggur fyrir niðurstaða um efnislega þætti málsins, þ.e. hvort aðgangur og notkun Mílu að fjarskiptalögnum í þeim húseignum sem tilgreindar voru í kvörtunum GR, hafi falið í sér ólögmeatan aðgang og skemmdir á almennu fjarskiptaneti GR.

Kemur þá til þess að taka afstöðu til kröfu GR sem er tvíþætt, þ.e. annars vegar að PFS fyrirskipi Mílu að hætta umræddri háttsemi, enda verði komist að hún brjóti í bága við lög og reglur, og hins vegar að Mílu verði gert að bæta kostnað GR vegna skemmda á fjarskiptaneti félagsins.

Hvað varðar *fyrri kröfuliðinn* (a.-liður) að þá telur PFS enga sérstaka þörf á því að beina fyrirmælum til aðila í máli þessu, en slíkt væri þá gert með stoð í 73. gr. fjarskiptalaga. PFS telur að úrlausn ágreinings á grundvelli 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun dugi almennt til að hafa áhrif á háttsemi aðila. Stjórnvaldsákvæðanir PFS í ágreiningsmálum eru bindandi fyrir málsaðila og eftir þeim ber að fara. Það er ekki fyrr en brot er endurtekið eða látið afskiptalaust af hálfu hins brotlega að það kemur til frekari eftirfylgni af hálfu PFS, eftir atvikum, með beinum fyrirmælum til aðila og/eða að viðlögðum mögulegum þvingunarúrræðum.

Samkvæmt framangreindu er það ákvörðun PFS að beina ekki sérstökum fyrirmælum til Mílu, auk þess sem efnisleg niðurstaða málsins gefur ekki tilefni til þess. PFS telur að niðurstaða máls þessa feli í sér næga leiðbeiningu til Mílu og GR, sem og annarra fjarskiptafyrirtækja, um tiltekin atriði sem lúta að tengingu hins almenna fjarskiptanets við innanhússfjarskiptalagnir.

Að því er varðar *seinni kröfuliðinn* (b.-liður) þess efnis að Mílu verði gert að bæta kostnað GR vegna meintra skemmda að þá liggur fyrir að PFS hefur enga heimild að lögum til að úrskurða um bætur eða greiðslu útlagðs kostnaðar vegna skemmda eða þess háttar. Er því óhjákvæmilegt annað en að vísa þessum kröfulið frá.

Ákvörðunarorð

1. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um að Mílu ehf. verði gert að bæta kostnað Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. vegna skemmda á fjarskiptaneti félagsins er vísað frá.
2. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. vegna skemmda Mílu ehf. á fjarskiptaneti félagsins við uppsetningu á tengingu að [...] 113 er vísað frá.
3. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um að Póst- og fjarskiptastofnun gefi Mílu ehf. fyrirmæli um að láta af þeirri háttsemi, sem kvartanir Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. lúta að, er hafnað.
4. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um meint ólöglegt rof Mílu ehf. á tengingum að [...] 2d er hafnað.
5. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um meint óheimil afnot Mílu ehf. af almennu fjarskiptaneti félagsins í fjarskiptalögnum að [...] 20, 22, 24, 26, 28 – [...] 5b og 5c – [...] 57, 61, 64 og 66 er hafnað.
6. Fjarskiptainntak er ekki rétt staðsett að [...] 22. Kröfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. um meint óheimil afnot Mílu ehf. af almennu fjarskiptaneti félagsins í fjarskiptalögnum að [...] 20-22 er hafnað.
7. Gagnaveita Reykjavíkur ehf. og Míla ehf. skulu koma upp fjarskiptainntaki í [...] 22.
8. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Póst- og fjarskiptastofnun, 3. desember 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson

Viðauki

við ákvörðun PFS nr. 23/2018

Greinargerð um vettvangsathugun PFS

– Boðuð afstaða PFS, sjónarmið aðila og niðurstaða PFS –

1. Almenn

Í greinargerð þessari er að finna stutta lýsing á högun og notkun þeirra tenginga sem mál þetta varðar, þá afstöðu sem PFS boðaði að lokinni vettvangsathugun sinni, sjónarmið aðila hvað varðar einstaka tengingar, ásamt endanlegri niðurstöðu PFS um meint brot Mílu, hvað varðar einstaka teningar.

1.1. Fyrirvari um réttleika

Í boðaðri niðurstöðu sinni, sbr. bréf PFS dags, 1. október 2018, var gerður fyrirvari um að lögnum og tengingum í viðkomandi húseignum væri réttilega lýst af hálfu stofnunarinnar. Var það gert þar sem í hlut áttu allnokkrar tengingar í fjölbýlishúsum við mismunandi aðstæður og PFS þótti skorta almenna og hlutlæga lýsingu á þeim tengingum sem málið varðaði.

1.2. Minnisblöð málsaðila

Í kjölfar vettvangsathugunar PFS afhenti Míla stofnuninni stutt minnisblað, dags. 10 júlí 2018, þar sem settar eru fram athugasemdir um þær tengingar sem skoðaðar voru í athuginni.

PFS kom minnisblaði Mílu á framfæri við GR og gaf félaginu sömuleiðis kost á því að leggja fram minnisblað um þær tengingar sem voru skoðaðar í vettvangsferðinni. GR hafði þann háttinn á að gera athugasemdir við minnisblað Mílu, sbr. bréf dags, 6. september 2018. Í bréfinu voru almennt gerðar athugasemdir við skilning og forsendur Mílu, en ekki vikið að einstaka tengingum, nema í tilviki tenginga að [...].

PFS hafði athugasemdir málsaðila við vettvangsathuginna til hliðsjónar við gerð lýsingar á aðstæðum og fyrirkomulagi tenginga í þeim húseignum sem voru skoðaðar í athuginni, sbr. viðeigandi kafla í boðunarbréfinu. PFS telur því ekki þörf á því að rekja efni minnisblaðs Mílu og svar GR við því, en færir inn athugasemdir sem varða einstakar tengingar sem fram koma í öðrum málsgögnum sem aðilar hafa lagt fram.

1.3. Ábending Mílu

Í tölvupósti sem PFS barst frá Mílu, dags. 15. október 2018, kemur fram ábending frá félaginu um tiltekinn misskilning af hálfu PFS, sem m.a. varðar þá forsendu sem hin boðaða afstaða byggði á, sbr. eftirfarandi:

„Skilja má texta boðunarbréfs þannig að PFS líti svo á að Míla hafi tengt við allar umræddar innanhússlagnir í gildistíma reglna 1109/2006, en eins og segir í minnisblaði Mílu þá voru hins vegar innanhússlagnirnar sem tengt var við allar lagðar í gildistíð eldri reglna. Allur gangur getur verið á hvenær tengt hefur verið við þær og er það háð pöntunum viðskiptavina á ljósleiðaratengingu hjá Mílu. Þannig eru pantanir í þau hús sem kvörtunin náði til afgreiddar af Mílu frá umræddum nettengipunktunum í dag. Er það á sama máta og GR gerir, nema að Míla setur innanhússlagnir íbúa upp á tengilista eins og reglur gera ráð fyrir. Það væri í raun óeðlilegt ef einungis annað fyrirtækið fengi að tengjast umræddum

nettengipunktum og vísast um það m.a. til ákvörðunar PFS nr. 26/2012, er varðaði ágreining um staðsetningu inntaks við innanhússlagnir er lagðar voru í gildistíð eldri reglna þar sem nettengipunktur var talinn fyrsti nettengipunktur fyrir innan húsvegg og allt fyrir aftan hann var talið vera innanhússlögn í eigu og ábyrgð húseiganda.“

Í kjölfarið var Míla upplýst, sbr. tölvupóst PFS sama dag, að breyting á þeirri forsendu, að Míla hefði sett upp tengingar sínar í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, kynni mögulega að breyta endanlegri niðurstöðu í málinu, auk þess sem GR leiðbeint um að tjá sig um hina boðuðu niðurstöðu PFS, að teknu tilliti til tilvitnaðrar ábendingar.

2. Meintur ólögmatgur aðgangur Mílu að stofnlögnum GR og notkun á þeim

2.1. [...] 20, 22, 24, 26, 28 – Lýsing

Viðkomandi hús eru öll sambyggð og mynda eins konar “U”. Undir þeim er einn sameiginlegur bílakjallari. Í lagnarými í kjallaranum er ljósleiðari GR tengdur inn og þaðan dreift um bílakjallarann að hverju húsnumeri. Míla leggur ljósleiðara sinn inn í sama lagnarými og nær þaðan aðgengi að viðskiptavinum í öllum húsnumerum og notar þannig ljósleiðarana sem liggja frá lagnarýminu um bílakjallarann.

2.1.1 Boðuð afstaða PFS

Í bréfi PFS, dags, 1. október 2018, var eftirfarandi afstaða boðuð:

„Í minnisblaði Mílu, dags. 10. júlí 2018, kemur fram að félagið hafi sett upp tengingar í viðkomandi húseignum í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Samkvæmt þeim var fjarskiptainntak (húskassi) við fyrsta nettengipunkt fyrir innan útvegg. Allar fjarskiptalagnir innanhúss frá þeim tengipunkti töldust til innanhússfjarskiptalagna sem væru í eigu og umráðum húseiganda. Verður því að líta svo á að húseigandi hafi á þeim tíma haft til þess heimild að leyfa Mílu afnot af umræddum innanhússlögnum. Þetta er í samræmi við fyrri ákvörðun PFS nr. 26/2012, þ.e. um staðsetningu fjarskiptainntaks (húskassa). Með breytingu á reglum um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1111/2015 var sett sérregla um innhúslagnir sem liggja í sameiginlegu rými og tengir saman fleiri einn einn stigagang og/eða sem fól í sér að slíkar lagnir væru hluti af almennu fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækis, eins og á við um þær húseignir sem hér um ræðir. Þar sem tengingar Mílu voru á hinn bóginn settar upp fyrir gildistöku reglna nr. 1111/2015 eiga þær ekki við.“

Samkvæmt framangreindu er það fyrirhuguð niðurstaða PFS að tilhögun Mílu á tengingum að [...] 20, 22, 24, 26, 28 hafi ekki falið í sér brot á þágildandi reglum nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. PFS hyggst því hafna kvörtun GR hvað þær varðar.“

2.1.2. Niðurstaða

Það er niðurstaða PFS að regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir gildi ekki með afturvirkum hætti um fjarskiptalagnir sem settar voru upp í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, með þeim hætti að Míla hafi tekið sér óleyfileg afnot af almennu fjarskiptaneti GR. Sjá nánar niðurstöðukafla í ákvörðun nr. 23/2018, einkum kafla nr. 4.5.

2.2. [...] 5b og 5c – Lýsing

Hér kemur ljósleiðari GR inn í annað húsið og er framlengdur yfir í hitt húsið með því að grafa hann niður á milli húsanna. Deilt var um aðgengi að innanhúslögnum síðara hússins, en frágangur var lagfærður áður en kvörtun kom fram. Ekki er deilt um aðgengi og frágang eftir þær lagfæringar.

2.2.1. Boðuð niðurstaða PFS

Í bréfi PFS, dags, 1. október 2018, var eftirfarandi afstaða boðuð:

„Í vettvangskonunnun PFS kom fram að Míla hefði lagfært frágang og tilhögun tenginga sinna að [...] 5b og 5c í febrúar á þessu ári. Fólst lagfæringin m.a. í því að Míla þræddi eigin streng á milli umræddra húseininga og hætti þannig notkun á streng GR. Þótt að notkun Mílu á streng GR að [...] 5b og 5c fyrir febrúar 2018 kunni að hafa falið í sér brot gagnvart reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir er ekki hægt að líta fram hjá því að búið var að lagfæra tilhögun og frágang tenginganna áður en kvörtun GR kom fram þann 13. apríl 2018.

PFS úrskurðar ekki um meint brot sem búið er að bæta úr og færa til samræmis við lög áður en kvörtun um meinta brotið er lögð fram. PFS hyggst því hafna kvörtun GR hvað varðar tengingar að [...] 5b og 5c.“

2.2.2. Athugasemdir GR.

Í bréfi sínu, dags. 26. október 2018, gerir GR sérstaklega athugasemdir við þá fyrirætlun PFS að hafna kvörtun félagsins vegna [...] 5b og 5c á grunvelli þess að Míla hafi lagfært frágang tenginga í umræddri húseign til samræmis við reglur áður en kvörtun GR kom fram. Um þetta segir:

„GR leyfir sér að mótmæla hinni boðuðu niðurstöðu á þeirri forsendu að Míla hafi verið búið að lagfæra og tilhögun tenginga sinna, leiði til þess að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum settra laga og reglna. Fyrir liggur að Míla átti við lagnir GR án nokkurrar heimildar og brot gegn framangreindum reglum því full framið enda verndarandlag þeirra að tryggja heildstæði og heilleika fjarskiptaneta öllum stundum. Er af þeim sökum farið fram á að boðuð niðurstaða verði endurskoðuð í ljósi þeirra upplýsinga sem nú liggja fyrir auk þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin.“

2.2.3. Niðurstaða

PFS telur að það þurfi að skoða boðaða niðurstöðu hvað varðar meint brot Mílu að [...] 5b og 5c í ljósi hlutverks PFS og þeirra stjórnsýslurræða sem stofnuninni eru búin.

PFS er eftirlitsstofnun sem ætlað er að hafa áhrif á þróun fjarskiptamarkaðar og hefur í því skyni tiltekna markaðsmótandi valdheimildir sem horfa fram á við, þ.e. svo kallað *ex ante* eftirlit. Það kemur þó ekki í veg fyrir að PFS leysi úr ágreiningi milli fjarskiptafyrirtækja um túlkun fjarskiptalaga, sbr. 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, og jafnvel úrskurði um tiltekin brot á lögum, en það má telja til *ex post* eftirlits. PFS hefur þó enga almenna heimild til að sekta fyrir brot og því eru ekki fölgir hagsmunir í því að halda máli áfram á þeim grundvelli. Þegar við bætist að búið er að bæta úr meintu broti má einnig spyrja hvort til staðar séu hagsmunir GR sem gætu tengst mögulegu bótamáli vegna þeirrar háttsemi Mílu sem félagið kvartar undan.

Að framangreindu virtu og telur PFS þó að almennt verði að taka tillit til mögulegra lögvarðra hagsmuna aðila. PFS telur því, m.a. í ljósi sérstakra mótmæla GR, að ekki sé hægt að útiloka að GR eigi lögvarðra hagsmuna að gæta um að fá úrlausn kvörtunar vegna háttsemi Mílu að [...] 5b og 5c, jafnvel þótt Míla hafi lagfært það ástand sem kvörtunin lýtur að. Efnisleg niðurstaða er því sú sama hvað varðar [...] 5b og 5c og á við um lagnir í öðrum þeim húseignum sem fjallað er um í þessum kafla, sbr. eftirfarandi.

Það er niðurstaða PFS að regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir gildi ekki með afturvirkum hætti um fjarskiptalagnir sem settar voru upp í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, með þeim hætti að Míla hafi tekið sér óleyfileg afnot af almennu fjarskiptaneti GR. Sjá nánar niðurstöðukafla í ákvörðun nr. 23/2018, einkum kafla nr. 4.5.

2.3. [...] 57, 61, 64 og 66 – Lýsing

Undir viðkomandi húsum er ein sameiginleg bílageymsla og frá henni er aðgengi að hverju húsnumeri. Ljósleiðaralagnir GR koma inn í bílageymsluna í lokuðu herbergi, sem er lagnarými, og er dreift þaðan um bílageymsluna að stigagöngunum. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu koma inn á sama stað. Míla tengist viðskiptavinum sínum í öllum húsunum frá lagnarýminu og notar þannig ljósleiðarana sem liggja um bílageymsluna til hvers stigagangs og áfram til heimila.

2.3.1. Boðuð niðurstaða PFS

Í bréfi PFS, dags, 1. október 2018, var eftirfarandi afstaða boðuð:

„Í minnisblaði Mílu, dags. 10. júlí 2018, kemur fram að félagið hafi sett upp tengingar í viðkomandi húseignum í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Samkvæmt þeim var fjarskiptainntak (húskassi) við fyrsta nettengipunkt fyrir innan útvegg. Allar fjarskiptalagnir innanhúss frá þeim tengipunkti töldust til innanhússfjarskiptalagna sem væru í eigu og umráðum húseiganda. Verður því að líta svo á að húseigandi hafi á þeim tíma haft til þess heimild að leyfa Mílu afnot af umræddum innanhússlögnum. Þetta er í samræmi við fyrri ákvörðun PFS nr. 26/2012, þ.e. um staðsetningu fjarskiptainntaks (húskassa). Með breytingu á reglum um innanhússfjarskiptalagnir nr. 1111/2015 var sett sérregla um innhúslagnir sem liggja í sameiginlegu rými og tengir saman fleiri einn einn stigagang og/eða sem fól í sér að slíkar lagnir væru hluti af almennu fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækis, eins og á við um þær húseignir sem hér um ræðir. Þar sem tengingar Mílu voru á hinn bóginn settar upp fyrir gildistöku reglna nr. 1111/2015 eiga þær ekki við.“

Samkvæmt framangreindu er það fyrirhuguð niðurstaða PFS að tilhögun Mílu á tengingum að [...] 57, 61, 64 og 66 hafi ekki falið í sér brot á þágildandi reglum nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. PFS hyggst því hafna kvörtun GR hvað þær varðar.“

2.3.2. Niðurstaða

Það er niðurstaða PFS að regla 2. mgr. 6. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir gildi ekki með afturvirkum hætti um fjarskiptalagnir sem settar voru upp í tíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir, með þeim hætti að Míla hafi tekið sér óleyfileg afnot

af almennu fjarskiptaneti GR. Sjá nánar niðurstöðukafla í ákvörðun nr. 23/2018, einkum kafla nr. 4.5.

2.4. [...] 20-22 – Lýsing

Stigagangar umrædds fjölbýlishúss eru samstæðir hlið við hlið í einu húsi. Í sameign stigagangs nr. 20 (þvottahúsi) eru ljósleiðaraheimtaugar GR teknar inn fyrir útvegg. Frá þeim stað eru lagnir framlengdar yfir í stigagang nr. 22. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu er tekinn inn í sama rými í nr. 20 og þaðan fæst aðgengi að innanhúslögnum til viðskiptavina í báðum stigagöngum. Eigendur í stigagangi nr. 22 hafa því ekki aðgang að tengipunkti eigin innanhúslagna þar sem hann er í sameigninni í nr. 20.

2.4.1. Boðuð niðurstaða

Í bréfi PFS, dags, 1. október 2018, var eftirfarandi afstaða boðuð:

„Í minnisblaði Mílu, dags. 10. júlí 2018, kemur fram að félagið hafi sett upp tengingar í viðkomandi húseignum í gildistíð eldri reglna nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Að álitum PFS er því ekki um að ræða brot gegn gildandi reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, sbr. fyrri kafla 4.2.1 og 4.2.3.

Hins vegar er það álit PFS, að lokinni vettvangsskoðun, að tilhögun GR á tengingum í [...] 20-22 séu ekki að öllu leyti í samræmi við reglur 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir. Í 2. mgr. 6. gr. reglna 1111/2015 kemur fram að staðsetja skuli sérstakt fjarskiptainntak fyrir hverja húseiningu og stigagang. Fjarskiptainntak er þar sem heimtaug tengist innanhússfjarskiptalögn. Slík lögn getur þó legið innan útveggja, sbr. síðari málslíð umrædds ákvæðis. Þónokkur dæmi eru um að slíkar lagnir, þ.e. ígildi jarðstrengs (heimtaugar), liggi um sameiginlegt rými sem tengir saman fleiri en einn stigagang og/eða húseiningu. Svo háttar ekki til að [...] 20-22, en þar er fjarskiptainntakið staðsett í sameign að [...] 20, sem húseigendur og íbúar að [...] 22 hafa ekki aðgang að.

Að álitum PFS verður að telja það forsendu fyrir því að stigagangar og/eða húseiningar geti samnýtt fjarskiptainntak að inntakið sé staðsett í sameign sem allir stigagangar og/eða húseiningar hafa aðgang að. Að öðrum kosti uppfyllir staðsetning fjarskiptainntaksins ekki kröfur um ábyrgðarskil samkvæmt 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.

PFS telur ekki vera tilefni til þess að fjalla um meint brot Mílu um að nota fjarskiptalögn GR sem tengist fjarskiptainntaki sem ekki í samræmi við reglur. Því hyggst PFS komast að þeirri niðurstöðu að frágangur og tilhögun tenginga að [...] 22 sé ekki í samræmi við reglur nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, hvorki hjá GR né Mílu.“

2.4.2. Athugasemdir Mílu

Í athugasemdum Mílu, sbr. bréf dags. 5. júní s.l., var að finna umfjöllun sem laut að tengingum í [...], sbr. eftirfarandi:

„Míla fór í vettvangsskoðun á einn af stöðunum sem GR tilgreinir í kvörtun sinni, [...] 20-22. Við þá skoðun kom í ljós að uppdráttur GR af aðstæðum þar, sbr. fylgiskjal með kvörtun GR, er rangur og teiknar upp verulega villandi mynd af aðstæðum. Fylgiskjal 1 í svarerindi Mílu er réttur uppdráttur af aðstæðum og sýnir

hvernig innanhússlagnakerfi íbúa var uppsett áður en Míla hóf að veita ljósleiðarþjónustu í umræddum staðföngum. Húskassi íbúa er staðsettur í inntaksrými í [...] 20 og þjónar sá húskassi báðum stigagöngunum og er nettengipunktur fyrir [...] 20 og 22. Í húskassanum er til staðar útprentaður tengilisti allra íbúða, sjá fylgiskjal 2, og skýrt kemur fram á tengilistanum að inntakið fyrir [...] 20 og 22 er staðsett í húsi númer 20 eða þar sem Míla hefur tengt innanhússlögnum íbúa. Jafnframt kemur fram að aðrir tengipunktar innandyra eru greinikassar og lagnir/kaplar frá húskassa að greinikössum eru greinikaplar.

Samkvæmt reglum PFS um innanhússlagnir er fyrsti tengipunktur fyrir innan húsvegg nettengipunktur. Heimtaug GR er tekin inn í [...] 20 og þjónar hún báðum stigagöngunum. Frá nettengipunktinum liggja fjórir 12-þráða greinilagnastrengir yfir í [...] 22 og beint upp á hæðir. Þá þjónar einn greinikassi tveimur hæðum og lagður hefur verið annar greinilagnastrengur á milli hæða, eins og sést á meðfylgjandi uppdrætti. Það eru sem sagt í heildina átta greinikassar í [...] 22, en í [...] 20 eru níu greinikassar þar sem einn auka greinikassi er staðsettur í þvottarými hússins. Miðað við það sem GR heldur fram í kvörtun sinni þá eru til staðar annað hvort fjórir eða átta nettengipunktar í [...] 22, sem augljóslega gengur ekki upp.“

2.4.3. Frekari athugasemdir GR

Í bréfi GR, dags. 28. júní 2018, eru gerðar athugasemdir við þær athugasemdir Mílu sem lutu að tengingum í [...], sbr. eftirfarandi:

„Þá er því mótmælt sem fram kemur í athugasemdum Mílu að teikning af fjarskiptalögnum í [...] 20-22 sé röng og/eða villandi. Í athugasemdum Mílu kemur fram að „[h]úskassi íbúða er staðsettur í inntaksrými í [...] 20 og þjónar sá kassi báðum stigagöngum og er nettengipunktur fyrir [...] 20 og 22.“ Skýrt kemur fram í 2. mgr. 6.gr. reglna um innanhússfjarskiptalagnir að sérstakt inntak þarf að vera fyrir hvern stigagang. Innanhússlagnareglurnar gera ekki ráð fyrir því að nettengipunktur sé í öðru húsi. Heimtaugarstrengur sem liggur frá inntaki í [...] 20 yfir í [...] 22 hlýtur að vera framlenging á heimtaugarstreng og getur sá strengur því aldrei verið annað en á ábyrgð og í umsjá þess fjarskiptafyrirtækis, í þessu tilviki GR. Það er einfaldlega staðreynd í málinu að Míla er ekki með heimtaug inn í [...] 22 eins og ákvæði reglna um innanhússfjarskiptalagnir áskilja og sú fullyrðing Mílu að heimtaug sem tekin er inn í [...] 20 þjóni báðum stigagöngum gengur gegn ákvæðum reglnanna.“

2.4.4. Niðurstaða

Í 2. mgr. 6. gr. reglna 1111/2015 kemur fram að staðsetja skuli sérstakt fjarskiptainntak fyrir hverja húseiningu og stigagang. Fjarskiptainntak er þar sem heimtaug tengist innanhússfjarskiptalögn. Slík lögn getur þó legið innan útveggja, sbr. síðari málslið umrædds ákvæðis. Þónokkur dæmi eru um að slíkar lagnir, þ.e. ígildi jarðstrengs (heimtaugar), liggi um sameiginlegt rými sem tengir saman fleiri en einn stigagang og/eða húseiningu. Svo háttar ekki til að [...] 20-22, en þar er fjarskiptainntakið staðsett í sameign að [...] 20, sem húseigendur og íbúar að [...] 22 hafa ekki aðgang að.

Að áliti PFS verður að telja það forsendu fyrir því að stigagangar og/eða húseiningar geti samnýtt fjarskiptainntak að inntakið sé staðsett í sameign sem allir stigagangar og/eða húseiningar hafa aðgang að. Að öðrum kosti uppfyllir staðsetning fjarskiptainntaksins ekki kröfur um ábyrgðarskil samkvæmt 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.

Fjarskiptanntak, þar sem finna má nettengipunkt innanhússfjarskiptalagnar við heimtaug, þarf að vera þannig útbúið, t.d. með merkingum, teikningum og aðgangi að mögulega lausum þráðum innanhússfjarskiptalagna, að það geti þjónað hlutverki sínu, m.a. um að vera sá netengipunktur þar sem þjónustuflutningur milli netrekanda fer fram, ef því er að skipta. Greinikassi þjónar ekki því hlutverki og er því ekki um að ræða að fyrir hendi sé fjarskiptainntak í [...] 22, hvorki í tilviki GR né Mílu.

Að áliti PFS getur 2 mgr. 6. gr. reglna 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir ekki átt við, þar sem fjarskiptainntak fyrir [...] 22 er ekki til staðar. Kröfu GR hvað varðar meint ólögmet afnot Mílu á almennu fjarskiptaneti GR er því hafnað.

PFS telur að bæði GR og Míla þurfi að bæta úr og staðsetja fjarskiptainntak í [...] 22.

3. Meint rof á sambandi og skemmdir á stofnlögnum GR

3.1. [...] 113 – Boðuð niðurstaða

Í þessu tilviki er um að ræða að klippt var á streng sem liggur að fjarskiptainntaki GR við uppsetningu á tenginum á vegum Mílu. Míla hefur viðurkennt að um mistök hafi verið að ræða sem beðist hafi verið velvirðingar á og bætt hafi verið fyrir.

Að áliti PFS geta einstaka óhappatilvik sem koma upp við tengingar á fjarskiptalögnum í og við fjarskiptainntak ekki orðið grundvöllur að stjórnsýslumáli sem rekið er fyrir Póst- og fjarskiptastofnun. Telji fjarskiptafyrirtæki að slík tilvik séu ekki til komin fyrir gáleysi að þá er, að mati PFS, um að ræða mál sem varða skemmdir á eignum sem tilkynna ber til lögreglu. Ágreiningur um umfang tjóns og fjárhæð mögulegra skaðabóta og/eða endurgreiðslu útlagðs kostnaðar, hvort sem tjónið er unnið af ásetningi eða gáleysi, er á forræði dómstóla að meta.

Með vísan til framangreinds hyggst PFS vísa frá kvörtun GR vegna skemmda á tengingu að [...] 113.

3.1.1. Athugasemdir Mílu

Í bréfi Mílu, dags. 5. júní 2018, er vikið að tengingu að [...], sbr. eftirfarandi:

„[A]ð [...] 113 var um óhappatilvik að ræða af hálfu verktaka Mílu. Í því tilviki var þegar í stað gripið til ráðstafana til að lagfæra skemmdir og samband þegar haft við GR vegna málsins. Taldi Míla að mál þetta væri úr sögunni hvað varðar tjón GR, sjá meðfylgjandi stutta skýrslu frá verktaka um atvikið (fylgiskjal 3).

Þá vísar Míla á bug órökstuddum kröfum GR um frekara tjón vegna þessa atviks. Míla áskilur sér jafnframt allan rétt varðandi atvik þar sem Míla hefur orðið fyrir tjóni vegna háttsemi GR og verktaka þess.“

3.1.2. Niðurstaða

Ekki hafa komið fram efnislegar athugasemdir við boðaða niðurstöðu PFS hvað varðar úrlausn um kvörtun vegna skemmda á fjarskiptaneti GR við uppsetningu Mílu á tengingu að [...] 113.

Einstaka óhappatilvik sem koma upp við tengingar á fjarskiptalögnum í og við fjarskiptainntak geta ekki orðið grundvöllur að stjórnarsýslumáli sem rekið er fyrir Póst- og fjarskiptastofnun. Telji fjarskiptafyrirtæki að slík tilvik séu ekki til komin fyrir gáleysi að þá er, að mati PFS, um að ræða mál sem varða skemmdir á eignum sem tilkynna ber til lögreglu. Ágreiningur um umfang tjóns og fjárhæð mögulegra skaðabóta og/eða endurgreiðslu útlagðs kostnaðar, hvort sem tjónið er unnið af ásetningi eða gáleysi, er á forræði dómstóla að meta.

Með vísan til framangreinds er kvörtun GR vegna skemmda á tengingu að [...] 113 vísað frá.

3.2. [...] 2d – Boðuð niðurstaða

PFS hafa áður borist fregnir af ágreiningi milli GR og Mílu í þeim tilvikum þegar Míla hefur farið í þá framkvæmd að færa allar tengingar í fjarskiptainntaki og setja þær upp á tengilista. Í slíkri aðgerð getur verið nauðsynlegt að taka tengingar GR úr sambandi tímabundið. Í tilvikum sem þessum verður að hafa í huga að það er húseigandi sem fer með eignarforráð og ábyrgð á tengingum í fjarskiptainntaki, sbr. 4. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.

Með samþykki húseiganda, eða fulltrúa húseiganda, ef um fjölbýlishús er að ræða, er heimilt af framkvæma breytingar og lagfæringar í fjarskiptainntaki, jafnvel með þeim afleiðingum að fjarskiptatengingar annars fjarskiptafyrirtækis séu teknar úr sambandi. Þó getur húseigandi ekki gefið samþykki sitt fyrir því að klippt sé á tengdan þráð í fjarskiptainntaki, ef annar laus aukapráður er tiltækur, sbr. 7. gr. reglna nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir, eins og henni var breytt með reglum nr. 421/2018. Þessi regla kemur þó ekki í veg fyrir viðhald og lagfæringar í fjarskiptainntaki, sem samþykktar eru af húseiganda, og fela í sér að framkvæma verður tímabundið rof á tengingum.

PFS telur æskilegt að fjarskiptafyrirtæki sem hyggst framkvæma breytingar í fjarskiptainntaki, með samþykki húseiganda, tilkynni því fjarskiptafyrirtæki sem verður fyrir sambandsrofi um fyrirhugaða aðgerð. PFS hefur þó skilning á því að slíkt kunnir að vera óraunhæft ef fjarskiptafyrirtæki sem móttækur slíka tilkynningu gerir tilraun til þess að koma í veg fyrir framkvæmdina, t.d. með því að freista þess að fá samþykki húseiganda afturkallað.

Samkvæmt framangreindu getur húseigandi, eða fulltrúi húseiganda, gefið samþykki sitt fyrir breytingum á tengingum í fjarskiptainntaki sem geta falið í sér rof á tengingum annars fjarskiptafyrirtækis í sama fjarskiptainntaki. Ekki hafa verið lögð fram nein gögn sem gefa það til kynna að breytingar sem gerðar voru á tengingum að [...] 2d, sem fólu í sér rof á tengingum GR, hafi verið framkvæmdar án samþykkis húseiganda. PFS hyggst því hafna kröfu GR um að Míla hafi valdið ólögumætu rofi á fjarskiptaneti GR í tengingum að [...] 2d.

3.2.1. Athugasemdir Mílu

Í bréfi Mílu, dags. 5. júní 2018, er einnig fjallað um rof á tengingum í húseign að [...] 2d, sbr. eftirfarandi:

„Í hinu tilvikinu sem GR kvartar yfir og varðar [...] er um það að ræða að Míla er að færa frágang inntaks í húsinu til samræmis við reglur og staðla um innanhússfjarskiptalagnir. Hér er um að ræða innanhússlagnir sem eru á ábyrgð húseiganda og getur hann veitt samþykki sitt til þess að frágangur sé færður til samræmis við reglur og staðla. Míla vísar því á bug að átt hafi verið við stofnlagnir/heimtaug GR. Þá vísar Míla því á bug að fyrirtækinu beri að tilkynna GR fyrirfram breytingar og lagfæringar á innanhússlögnum eða afla samþykkis GR

fyrir þeim og bendir á ábyrgð húseigenda og jafnframt ráðstöfunarrétt þeirra á innanhússlögnum, sbr. einnig fyrri stjórnisýsluframkvæmd PFS.

Míla fær ekki séð að það geti verið GR í óhag að frágangur nettengipunkta sé í samræmi við reglur um innanhúslagnir, sé svo telur Míla að málefnaleg sjónarmið geti ekki verið að baki. Míla hefur áður leitað eftir samvinnu við GR í sambærilegu máli í Gyðufelli í Breiðholti, en því miður gerði GR allt sem í sínu valdi stóð til að koma í veg fyrir lagfæringu og tókst að lokum að sannfæra húsráðendur um að draga til baka samþykki um lagfæringu. Míla mun halda áfram að lagfæra nettengipunkta og lagfæra þá í samræmi við reglur um innanhússlagnir að óbreyttu. Míla telur að það væri öllum í hag ef GR tæki þátt í þeirri vegferð og reyndi ekki að koma í veg fyrir löglega aðgerð, og þar með hindra aðgengi annars fjarskiptafélags að innanhússlögnum.“

3.2.2. Niðurstaða

Efnislega eru athugasemdir Mílu í samræmi við þau sjónarmið sem PFS boðaði að stofnunin mynd byggja ákvörðun sína á. Ekki hafa komið athugasemdir frá GR sem varða sérstaklega þau sjónarmið.

Af framangreindu virtu er það niðurstaða PFS að húseigandi, eða fulltrúi húseiganda, geti gefið samþykki sitt fyrir breytingum á tengingum í fjarskiptainntaki sem geta falið í sér rof á tengingum annars fjarskiptafyrirtækis í sama fjarskiptainntaki. Kröfu GR vegna meints ólögmeis rofs á tengingum að [...] 2d er því hafnað.

Póst- og fjarskiptastofnun, 3. desember 2018