

ÚRSKURÐARNEFND FJARSKIPTA- OG PÓSTMÁLA

Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2024

Kæra á ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 9/2024:
Röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf Mílu.

I. Hin kærða ákvörðun

- Með stjórnarsýslukæru, dags. 6. september 2024, hefur Míla hf. (kærandi/Míla) kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 9/2024: „Röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf Mílu“ (hin kærða ákvörðun) til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).
- Hin kærða ákvörðun FST er dagsett 13. ágúst 2024 en barst degi áður, hinn 12. ágúst 2024.
- Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, en að öðrum kosti að álögð stjórnvaldssekt verði felld niður eða lækkuð verulega.
- Af hálfu FST er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest í heild sinni með vísan til forsendna hennar.

II. Helstu málsatvik. Hin kærða ákvörðun.

- Líkt og rakið er í hinni kærðu ákvörðun hefur FST síðastliðin ár unnið að umfangsmikilli markaðsgreiningu á heimitauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b). Við framkvæmd markaðsgreiningarinnar kallaði FST eftir margvíslegum upplýsingum á grundvelli 15. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, frá fjarskiptafyrirtækjum sem starfa á viðkomandi mörkuðum.
- Upphaf fyrirbyggjandi máls má rekja til þess að hinn 15. ágúst 2023 sendi FST upplýsingabeiðni, í samræmi við framangreint, til Mílu með tölvupósti er bar efnisheitið „Sveitanet í eigu Mílu“. Í tölvupóstinum óskaði FST eftir því að Míla myndi uppfæra skjal frá mars 2023 þar sem meðal annars ætti að innfæra upplýsingar um fyrirhuguð kaup á netum (ljósheimtaugum). Óskaði FST nánar tiltekið eftir því að Míla myndi uppfæra skjalið og skrá þau kaup er gengið hefðu í gegn auk þess sem Míla myndi upplýsa hvort áform væru um frekari kaup.
- Í framhaldinu, þann 23. ágúst barst FST tölvupóstur frá Mílu þar sem var m.a. óskað frekari skýringa á annars vegar tilgangi upplýsingabeiðninnar frá Fjarskiptastofu og hins vegar hvað félli nákvæmlega undir skilgreiningu á „sveitaneti“. Samdægurs svaraði FST fyrirspurnum Mílu og tilgreindi að upplýsingabeiðnin væri send í tengslum við framangreinda markaðsgreiningu og að samsvarandi upplýsinga hefði einnig verið óskað frá öðrum netrekendum. Þá lýsti FST með ítarlegum hætti hvað félli undir sveitanet í eigu Mílu, en með því væri óskað eftir upplýsingum um áform um möguleg kaup eða langtímaleigu Mílu á fyrirbyggjandi ljósleiðaranetum sem Míla hefði ekki lagt sjálf eða sem Míla lagði upphaflega fyrir annan aðila. Degi síðar ítrekaði FST mikilvægi og nauðsyn upplýsinganna um möguleg kaup Mílu á ljósleiðaranetum sem fyrst og var sérstaklega óskað eftir einstökum heildsölusamningum.
- Því erindi svaraði Míla degi síðar, þar sem kom fram að Míla teldi ekki áform, sem eru hugmynd eða á viðræðustigi, gætu verið faktor í markaðsgreiningu. Þá óskaði félagið eftir frekari

skilgreiningu á sveitaneti og óskaði eftir að markaðsgreining FST tæki einungis mið af þeim netum sem þegar væru í eigu félagsins eða Míla væri þegar að leigja.

9. Hinn 25. ágúst 2023 svaraði FST erindi Mílu. Var gagnabeiðnin þar m.a. rökstudd nánar. Í kjölfarið áttu frekari samskipti sér stað, og óskaði Míla enn frekari rökstuðnings og skýringar á hugtakinu „sveitanet“ og taldi að ekki væri málefnalegt að byggja markaðsgreiningu á upplýsingum um áform Mílu. Þá veitti Míla tilteknar upplýsingar, sem óskað hafði verið eftir.
10. FST svaraði nefndum tölvupósti í tveimur erindum. Í fyrri póstinum ítrekaði stofnunin hlutverk sitt um að meta áhrif upplýsinganna um áform. Í þeim síðari skýrði FST samskiptin nánar og tók fram að stofnuninni hefði ekki borist umbeðnar upplýsingar né staðfest að engin slík áform væru uppi. Upplýsingabeiðnin var skýrð enn frekar og tók FST fram að þar sem Míla hefði ekki upplýst um nein áform um uppkaup eða langtímaleigu á fjarskiptanetum yrði litið svo á að engin slík áform væru í bígerð. Það yrði lagt til grundvallar í markaðsskilgreiningunni og í því sambandi bent á heimild stofnunarinnar í s.-lið 103. gr. fjarskiptalaga til að leggja stjórnvaldssekt á fjarskiptafyrirtæki sem ekki leggur fram réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar sem óskað er eftir.
11. Míla staðfesti móttöku póstsins og tók fram að félagið hygðist skoða þetta nánar. Engar frekari upplýsingar bárust hins vegar frá Mílu til FST.
12. Í hinni kærðu ákvörðun eru svo raktar samningaviðræður Mílu um kaup á ljósleiðarakerfi. Kemur þar fram að á þessu tímabili, hinn 4. apríl 2023, hófust samningaviðræður Mílu og Skaftárhrepps um kaup Mílu á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps. Hinn 25. maí sendi sveitarstjóri Skaftárhrepps bréf til Mílu þar sem afgreiðsla sveitastjórnarinnar var tilkynnt um að sveitarfélagið væri tilbúið að selja Mílu ljósleiðarakerfi sitt á tilteknum kjörum. Míla sendi móttíloð hinn 18. júlí 2023. Í kjölfarið mæltu aðilar sér mót hinn 24. ágúst á Kirkjubæjarklaustri þar sem nánari útfærsla á sölunni var rædd. Eftir nokkur samskipti sendi sveitarstjóri Skaftárhrepps, hinn 15. september 2023, skjal til Mílu þar sem fram kom að sveitarstjórn hefði samþykkt samhljóða að selja Mílu ljósleiðarakerfi sitt. Samdægurs barst FST tölvupóstur frá Mílu þar sem stofnuninni var tilkynnt um kaup Mílu á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps. Hin kærða ákvörðun byggir á rangri og ófullnægjandi upplýsingagjöf hvað þessi kaup varðar.
13. Mílu var tilkynnt hinn 22. september 2023 að FST hefði hafið frumathugun á meintu broti Mílu á upplýsingaskyldu sinni. Var það frumniðurstaða stofnunarinnar að félagið hefði brotið gegn 1. mgr. 15. gr. sbr. og f.-lið 2. mgr. sömu greinar, laga um Fjarskiptastofu með því að veita stofnuninni rangar og ófullnægjandi upplýsingar og því hygðist stofnunin leggja stjórnvaldssekt á félagið á grundvelli 2.-liðar 103. gr. laga um fjarskipti, nr. 70/2022.
14. Útvíkkun á umfangi rannsóknar var tilkynnt Mílu hinn 12. júní 2024 þar sem í ljós kom við athugun að frá því að gagnabeiðni FST um kaupáform Mílu, send 15. ágúst 2023, og þar til markaðsgreiningu lauk með ákvörðun FST nr. 5/2024, þann 14. maí 2024, komu í ljós fleiri tilvik þar sem Míla hafði leitast við að kaupa, eða gengið frá kaupum, á staðbundnum ljósleiðaranetum á landsbyggðinni án þess að það væri tilkynnt FST.
15. Á því tímabili sem um ræðir gekk Míla frá kaupum á Gagnaveitu Eyja- og Miklaholtshrepps en kaupsamningur þar um var undirritaður 16. apríl 2024. Þá er þess getið í fundargerð sveitarfélagsins Stykkishólms frá 22. febrúar 2024 að sveitarfélagið hafi átt í viðræðum við Mílu vegna sölu á ljósleiðarakerfi Gagnaveitu Helgafellssveitar og salan samþykkt. Loks liggur fyrir fundargerð Dalabyggðar frá 18. mars 2024 þar sem kom fram að tilboð lægi fyrir frá Mílu um kaup

á ljósleiðarakerfi Dalaveitna í dreifbýli. Einnig var staðfest að Míla hygðist samhliða fara í lagningu ljósleiðara í Búðardal.

16. Hinn 13. ágúst 2024 var hin kærða ákvörðun birt. Var það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að Míla hefði brotið gegn 1. mgr. 15. gr., sbr. og f-lið 2. mgr. sömu greinar, laga nr. 75/2021 með því að veita FST rangar og ófullnægjandi upplýsingar. Var niðurstaðan bundin skort á upplýsingagjöf í tengslum við kaupáform Mílu á ljósleiðaraneti Skaftárhrepps, en ekki var litið til annarra áforma og kaupa, svo sem til umfjöllunar í kjölfar útvíkkun rannsóknar stofnunarinnar. Í hinni kærðu ákvörðun er m.a. rakið að FST hafi ítrekað leitast við að leiðbeina Mílu um umfang og tilgang upplýsingabæðinnar en allt kom fyrir ekki. Míla upplýsti ekki um fyrirbyggjandi áform um kaup á ljósleiðaraneti Skaftárhrepps fyrr en að þau höfðu gengið í garð.
17. Taldi stofnunin því óhjákvæmilegt að leggja stjórnvaldssekt á félagið. Þar sem að viðbrögð Mílu við boðaðri frumniðurstöðu FST var ekki til þess fallin að bæta úr eða skýra upplýsingagjöf Mílu þótti ekki unnt að taka mið að mildandi þáttum, svo sem samstarfsvilja um að upplýsa um alla þætti meints brots. Var sektarfjárhæðin því hæfilega ákveðin 3.000.000 kr.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

18. Í stjórnslukæru til ÚFP kemur fram að hin kærða ákvörðun varði upplýsingagjöf Mílu til FST í tengslum við markaðsgreiningu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b), sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2024 *um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsólumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur.*

1.1.

19. Í kæru sinni greinir Míla frá málavöxtum, eins og þeir horfa við félaginu. Rekur Míla þar framan rakin samskipti, m.a. þau efnislegu rök félagsins að hvað sem liði sjónarmiði FST um að markaðsgreiningar horfðu til framtíðar fengi ekki staðist að byggja niðurstöður þeirra á mögulegum áformum um kaup á fjarskiptanetum („sveitanetum“) án þess að bindandi samningar lægju fyrir eða því sem næst. Félagið hefði tilkynnt FST um kaup Mílu á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps sama dag og samþykki sveitastjórnar Skaftárhrepps lá fyrir, hinn 15. september 2023.
20. Í kæru gerir Míla margháttáðar athugasemdir við hina kærðu ákvörðun. Míla telur að misbrestur hafi orðið á þegar beiðnin var upphaflega send á grundvelli 15. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, sem mælir svo fyrir að FST geti kafið þá sem stunda starfsemi sem fellur undir lög um fjarskipti og önnur lög sem undir stofnunina heyra um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála, þ. á m. vegna markaðsgreiningar, sbr. f. lið 2. mgr. 15. gr. Telur Míla að þegar FST óskaði eftir þessum upplýsingum í upphafi hafi ekki verið gerð grein fyrir í hvaða tilgangi ætti að nota upplýsingarnar.
21. Míla telur að lagaheimild skorti til að leggja á stjórnvaldssekt af þeirri ástæðu að orðalag 103. gr. laga nr. 70/2022, um að FST geti lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn „eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á grundvelli þeirra“ gildi ekki um brot gegn 15. gr. laga nr. 75/2021 þótt að 103. gr. tiltaki brot gegn 15. gr. laga nr. 75/2021 í upptalningu sinni. Telur Míla að þar sem það ákvæði sé ekki hluti laga nr. 70/2022,

hvers efni stjórnvaldssektarheimildin er bundin við samkvæmt fyrrnefndu orðalagi, sé ekki hægt að leggja á stjórnvaldssekt á þessum grundvelli. Sama niðurstaða leiði af eðli máls enda harla óvenjulegt, svo ekki sé fastar að orði kveðið, að viðurlagaákvæði einstakra laga mæli fyrir um afleiðingar brota gegn öðrum lögum. Að mati Mílu verði FST að bera hallann af óskýrleika laganna í þessu tilliti.

22. Míla ítrekar framkominn málatilbúnað sinn í ítarlegri umsögn Mílu hinn 6. október 2023 þar sem rakið er að jafnvel þótt lög játi fjarskiptayfirvöldum ákveðnar heimildir til upplýsingaöflunar úr hendi fjarskiptafyrirtækja, þ. á m. í tengslum við framkvæmd markaðsgreininga, þá telji kærandi að slíkar heimildir geti ekki verið það rúmar að þær nái yfir „áform“ um kaup á fjarskiptanetum sem óljóst er hvort raungerist.
23. Í kæru sinni bendir Míla á að FST hafi í þessu tilliti bent á mikilvægi þess að markaðsgreiningar horfi til framtíðar (e. forward-looking perspective) og því sé nauðsynlegt að fá upplýsingar um fyrirhugaðar eigendabreytingar á fyrirbyggjandi fjarskiptanetum við framkvæmd markaðsgreininga. Við þessu telur Míla tilefni til að benda á að áform og þreifingar, svo sem í formi kauptilboðs eða samningaviðræðna, leiði ekki jafnan til bindandi samninga. Það sé allur gangur á því og slíkt geti farið á hvorn veginn sem er. Vísar Míla í þessu samhengi til þess að fjölmörg áform Mílu um kaup á ljósleiðurum, sem voru til skoðunar í rannsókn FST, hafi runnið út í sandinn varanlega eða um nokkurt skeið. Míla hafi látið vita um leið og tilboð hafi verið samþykkt, og eigendabreytingar þannig fyrirhugaðar, og háttsemi Mílu geti því ekki talist ómálefnaleg.
24. Upplýsingabeiðni FST var í reynd rýmri, að mati Mílu, en rökstuðningur FST um nauðsyn þess að fá upplýsingar um *fyrirhugaðar eigendabreytingar*. Telur Míla því að upplýsingagjöf félagsins hafi ekki verið andstæð lögum og í öllu falli ekki þannig að réttlæti álagningu stjórnvaldssektar og allra síst umræddrar fjárhæðar. Árættar Míla að félagið hafi upplýst FST um viðskiptin um leið og eigendabreytingar voru í farvatninu.
25. Míla telur málatilbúnað FST misvísandi hvað varðar skil á nánar tilgreindum sektarákvörðunum Samkeppniseftirlitsins og *dóm Hæstaréttar í máli nr. 479/2008*. Vísar Míla til þess að *ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2023* og *ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 19/2016*, sem FST vísar til í hinni kærðu ákvörðun, séu alls ólík mál í samanburði við þetta. Hér hafi Míla ekki afhent rangar upplýsingar eða ófullnægjandi eða villandi heldur hafi umbeðnar upplýsingar verið veittar fáeinum vikum eftir umsamdan frest FST, sem var skammur.
26. Mílu þykir atvik frekar svara til *ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 37/2008*, en þar var talið að brotið hafi verið gegn 19. gr. samkeppnislaga með því að hafa svarað gagnabeiðni stofnunarinnar rúmum tveimur vikum of seint þrátt fyrir að frestur hafi verið mjög rúmur. Þá var upplýsingagjöf talin andstæð 17. gr. samkeppnislaga. Var í þessu tilviki sektað um 500.000 krónur vegna beggja brotanna.
27. Í *dómi Hæstaréttar nr. 479/2008*, sem vísað er til í hinni kærðu ákvörðun, taldi Hæstiréttur að málefnalegar ástæður hefðu staðið því í vegi að upplýsingabeiðni hafði ekki verið svarað á tilteknum tímapunkti, þótt skyldan hafi síðar raungerst. Var síðan, m.a. að gættum meðalhófssjónarmiðum, ekki fallist á að tilefni væri til beitingu stjórnvaldssekta. Þótt hlutaðeigandi hafi ekki afhent upplýsingar innan þess tímafrests sem var veittur, og þannig brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga, hafði hann orðið við skyldu sinni skömmu síðar eftir að Samkeppniseftirlitið tók fram að það myndi taka ákvörðun um beitingu dagsekta ef ekki yrði brugðist við kröfunni.

28. Míla bendir í þessu samhengi á að ekkert „tjón“ leiddi né gat leitt af því að upplýsingarnar voru veittar 15. september 2023 en ekki fyrr. Það sjáist m.a. á því að ákvörðun FST, sem upplýsingabeiðnin laut að, var tekin í maí 2024 og því fjarri lagi á næsta leyti á því tímabili sem um ræðir. Þá hafi áhrif ljósleiðara í Skaftárhreppi verið hverfandi meðal annars að teknu tilliti til markaðshlutdeildar Mílu og breyting á eignarhaldi þessa nets hafði engin áhrif á endanlega niðurstöðu markaðsgreiningar FST sem var í samræmi við drög FST að markaðsgreiningu. Því eigi ekki við að bera mál Mílu við fyrrgreind fordæmi Samkeppniseftirlitsins.
29. Telur Míla að vegna óskýrleika í upplýsingabeiðnum FST og skorts á rökrænu samræmi meðal annars um nauðsyn upplýsingagjafarinnar, auk þeirrar staðreyndar að Míla afhenti upplýsingarnar um kaupin og gat aldrei „hagnast“ á þeim drætti sem varð á svörum hennar, standist það ekki skoðun að halda því fram að brot félagsins hafi verið framið af stórkostlegu gáleysi eða ásetningi, líkt og um skipulagða vanrækslu hafi verið að ræða.
30. Þá hafnar Míla því að ekki geti komið til mildandi þátta við ákvörðun sektarfjárhæðar þar sem svör Mílu hafi ekki endurspeglad samstarfsvilja félagsins um að bæta úr eða skýra málavexti málsins. Míla tekur fram að umbeðin gögn hafi verið afhent og að allir málavextir liggi skýrt fyrir. Þó að Míla hafi neytt andmælaréttar síns og leitast við að koma sínum sjónarmiðum á framfæri sé ekki tækt að refsa fyrir það og líta svo á að með því sé viðkomandi ekki samstarfsfús. Ítrekar Míla í kærú sinni mikilvægi andmælaréttar og áhrif hans á málið.
31. Til viðbótar framangreindum sjónarmiðum leggur Míla að lokum áherslu á mikilvægi meðalhófs við beitingu íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana og telur að hin kærða ákvörðun og rökstuðningur að baki henni sé ekki í anda meðalhófsreglunnar.
32. Míla ítrekar að síðustu þrjú sjónarmið:
- Að Mílu vitandi séu engin dæmi við framkvæmd markaðsgreininga, þ. á m. erlendis, um að fjarskiptayfirvöld krefjist upplýsinga um möguleg kaupáform sem alls er óvíst hvort af verði;
 - Slík upplýsingaskylda hljóti að réttu lagi að takmarkast við þau tilvik þegar lögskipti eru komin á, svo sem með samþykki kauptilboðs;
 - Þær skýringar FST að stofnunin myndi „leggja mat á hver líkindin á endanlegum samningi verða, m.a. með því að hafa samband við mögulegan gagnaðila Mílu“ og að það yrði „metið í hverju tilviki fyrir sig hverjar líkurnar eru á að úr samningum verði, eftir atvikum með gagnaöflun frá mögulegum gagnaðila“ hvíla jafnframt að mati Mílu á hæpnum forsendum, þ.e. bein afskipti stjórnvalds að inntaki viðræðna einkaaðila sem geta verið á viðkvæmu stigi og óljóst hvort af þeim verði.

1.2

33. Með bréfi, dags. 10. september 2024, var FST veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við framkomna kærú Mílu. Barst greinargerð FST úrskurðarnefndinni hinn 1. október 2024.
34. Í greinargerð FST eru forsendur hinnar kærðu ákvörðunar raktar. Beiðni FST hafi varðað gagnaöflun og rannsókn máls við framkvæmd markaðsgreiningar. Framkvæmd markaðsgreininga er lögbundið verkefni FST og eitt mikilvægasta verkfærið sem stofnunin býr yfir til að koma á og viðhalda virkri samkeppni á fjarskiptamarkaði. Rekur stofnunin í greinargerð sinni nokkur undirstöðuatriði sem hin kærða ákvörðun FST byggir á, áður en einstökum röksemdum og

málsástæðum Mílu er svarað. Víkur FST m.a. að tölvupósti milli stofnunarinnar og Mílu, þar sem Mílu var boðið að gera grein fyrir hvað væri óljóst í leiðbeiningum/útskýringum stofnunarinnar. Því hafi Míla svarað sama dag, þar sem boði FST um frekari leiðbeiningar var hafnað. Gerir stofnunin athugasemdir við framlagningu gagna Mílu til úrskurðarnefndar.

35. Þau undirstöðuatriði sem FST nefnir eru í *fyrsta lagi* að heimild FST til að afla gagna og upplýsinga um þau mál sem stofnunin hefur til meðferðar er alveg skýr og ótvíræð, sbr. 15. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu. Skýrt var hver tilgangur gagnabeiðninnar var og á hvaða lagagrundvelli hún byggði. Það sé ekki í hendi eftirlitsskyldra aðila að afmarka efnisinntak upplýsingabeiðna FST og svara þeim samkvæmt eigin forsendum eða skilningi. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir hafi FST ekki tekist að fá Mílu til að skilja efnisinntak gagnabeiðninnar. Við þessar aðstæður hafi FST ekki geta ályktað annað en að Míla vildi ekki afhenda umbeðnar upplýsingar og vilja til að halda áformum sínum um uppkaup leyndum. Mílu hafi óhjákvæmilega verið meðvitað um að slík viðskipti gætu haft áhrif á markaðsstyrk í tilteknum sveitarfélögum og þar með á niðurstöðu markaðsgreiningar sem þá var yfirstandandi. FST hafi leiðbeint félaginu um afleiðingar þess að svara ekki efnislega upplýsingabeiðnum stofnunarinnar, þ.e. að litið yrði þá svo á að engin áform væru uppi um slík kaup svo og aðvörun um stjórnsýsluviðurlög.
36. Í *öðru lagi* áréttaði FST að mikilvægt er að opinberar stofnanir ríkisins sem gegni eftirlitshlutverki leggi réttar upplýsingar til grundvallar við rannsókn mála, í samræmi við markmið og andlag eftirlits. Til að aðgerðir eftirlitsstjórnvalda, sem feli í sér inn grip á markaði, geti talist réttar, sanngjarnar og nauðsynlegar þurfi þær að byggja á réttum forsendum. Lykilatriði sé að réttar upplýsingar séu lagðar til grundvallar. FST tekur fram að til að stofnunin geti uppfyllt hlutverk sitt með tilliti til t.d. meðalhófs og jafnræðis sé nauðsynlegt að þeim berist þau gögn sem óskað er eftir í hverju tilfalli. Eins og komi fram í fjarskiptalögum og reglugerðum skulu markaðir greindir með tilliti til líklegrar þróunar í nánustu framtíð (e. *forward-looking approach*) og því geti verið nauðsynlegt að stofnunin geti aflað sér upplýsinga um mögulega hegðun fyrirtækja á markaði.
37. Í *þriðja lagi* vísar FST til framkvæmdar um markaðsgreininga, sbr. IX. kafla laga um fjarskipti sem og reglugerð nr. 556/2023. Þar segi að FST skuli með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun markaða yrðu ef ekki væru kvaðir til staðar og m.a. taka tillit til markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni, auk þess samkeppnislega aðhalds sem er til staðar á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi. Vísar FST til 4. mgr. 44. gr. laga nr. 70/2022 svo og 2. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 556/2023. Því skuli greina markaði með framsýnum hætti. Þá vísar FST til 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, að markaðir skuli greindir með tilliti til líklegrar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er en það sé framkvæmt með þeim hætti að þegar FST framkvæmir markaðsgreiningu skuli stofnunin meta líklega þróun á viðkomandi smásölumarkaði ef engar kvaðir væru á heildsölustigi. Mílu sé kunnugt um og hafi byggt á, við fyrri málsmeðferðir, að þetta sé mikilvægt, þ.e.a.s. að líta til framtíðar um hvernig líklegt sé að markaðir þróist. Mikilvægi þess að fá réttar upplýsingar birtist m.a. í samskiptum FST og Mílu enda muni stofnun nú þurfa endurmeta markaðsstyrk Mílu í Vestamannaeyjum og Eyja- og Miklaholtshreppi.
38. Í *fjórdða lagi* tekur FST fram að niðurstæða stofnunarinnar um brot Mílu gegn 15. gr. laga nr. 75/2021 byggji ekki á óljósu og huglægu mati stofnunarinnar, heldur á skriflegum gögnum sem sýna skýr áform um viðskipti sem féllu skýrlega undir upplýsingabeiðni stofnunarinnar, sem m.a. var rækilega útskýrð hinn 25. ágúst 2023. Að áliti FST var brot Mílu alvarlegt og framið á háu saknæmisstigi, þ.e. af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi enda hafði Míla, aðeins nokkrum vikum áður en félaginu barst upplýsingabeiðni FST, verið í formlegum samskiptum við Skaftárhrepp um

kaup á ljósleiðaraneti þess. Mílu gat ekki dulist að umrædd viðskipti féllu undir þessa beiðni. Það hafi hins vegar viljað svo heppilega til að viðskiptin með ljósleiðaranet í Skaftárhreppi höfðu ekki skaðleg áhrif.

39. Taldi stofnunarinn hoflegt, miðað við atvik öll og fjárhagsleg umsvif Mílu, að sekta fyrir þetta um 3.000.000 kr. Upphæð sektarinnar hafi þurft að fela í sér lágmarks forvarnaráhrif til að stuðla að því að slík brot endurtækju sig ekki. Að mati FST séu engar ástæður til að lækka hana.
40. Afstaða FST til málsástæðna Mílu er eftirfarandi.
41. Við málsástæðu Mílu um að tilgangur upplýsingabæðinnar hafi verið óskýr svarar FST því að um langan tíma hafi Míla haft stöðu fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og gengið í gegnum margar markaðsgreiningar. FST varð í upphaflegri upplýsingabæðni misbrestur á þegar tilgangur hennar var ekki skýrður, þar sem stofnunarinn taldi tilganginn óumdeildan, en bætti úr því þegar þess var beðist. Ætti upphaflegur misbrestur ekki að koma að sök í máli þessu.
42. Í kæru sinni gefur Míla, að mati FST, í skyn að FST hefði frekar átt að grípa til dagsekta gegn félaginu ef ekki væri farið að lögmæltum fyrirmælum stofnunarinnar. Svarar FST því að stofnunarinn beiti ekki dagsektum til að þvinga fram upplýsingar frá eftirlitsskyldum aðila ef þær eru mögulega ekki til. Nærtækara var að álykta að ef engin svör bærust þá væru engin kaupáform í bígerð. Mílu var leiðbeint um afleiðingar þess að svara ekki upplýsingabæðni og félagið varað við því að röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf gæti varðað stjórnarsýsluviðurlög. Auk þess streittist Míla strax á móti því að afhenda umbeðnar upplýsingar og hefði beiting dagsekta því ekki endilega verið mildara úrræði gagnvart félaginu, auk þess sem ekkert bendir til að Míla hefði verið líklegri til að afhenda upplýsingarnar ef dagsektum hefði verið beitt. Að mati FST sé það „óðýrt“ að gefa það nú í skyn að beiting dagsekta hefði skilað stofnununni annarri og betri niðurstöðu. Það hafi enda verið á valdi FST að velja viðeigandi eftirlitsúrræði, eftir atvikum hverju sinni, en vinnsla markaðsgreiningar var á þessum tíma langt komin og bundin ákveðnum og nálægum tímamörkum eins og öllum er kunnugt um.
43. Míla hnýtur um orðalag í fyrsta málslið 1. mgr. 103 gr. fjarskiptalaga, þar sem kemur fram að brot á „lögum þessum“ geti varðað stjórnvaldssektum og því sé ekki hægt að beita henni um brot á grundvelli laga nr. 75/2021. FST telur að þessi lagatæknilega ályktun Mílu gangi ekki upp. Lagaheimildin sé skýr auk þess sem verknaðarlýsingin sé alveg skýr. Með því að beita annarri lögskýringu væri því verið að sniðganga vilja löggjafans, sem er að brot á skyldubundinni upplýsingagjöf eftirlitsskyldra aðila, um að veita réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar, eigi að geta varðað stjórnvaldssektum. Hér sé ekki um að ræða óskýrleika refsíákvæðis enda sé verknaðarlýsing og tilvísun til viðeigandi lagaákvæða alveg skýr. Að mati FST væri það eingöngu á færi dómstóla að ómerkja ákvæði settra laga vegna óskýrleika þeirra.
44. FST er ósammála málsástæðu Mílu sem snýr að því að kaupáform rúmist ekki innan gagnaöflunarheimildar FST, samkvæmt 1.-2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021, og að ekki sé hægt að byggja niðurstöðu markaðsgreiningar á áformum sem hafa ekki raungerst. Í fyrsta lagi bendir FST á að það sé ekki á valdi eftirlitsskyldra aðila að afmarka efnislegt gildissvið upplýsingabæðni stofnunarinnar, sérstaklega eftir jafn ítarlegan rökstuðning og var veittur í þessu tilviki. Í öðru lagi eru kaupáform á ljósleiðaranetum augljóslega upplýsingar sem geta haft áhrif á þróun fjarskiptamarkaðar, sérstaklega þegar markaðsgreining byggir á landfræðilegri greiningu markaðarins. Slík áform geta haft áhrif á það huglæga mat stofnunarinnar hvort tilefni sé til að viðhalda SMP útnefningu Mílu eða ekki þegar markaðshlutdeildartölur standa tæpt auk þess sem

slíkar upplýsingar myndu kalla á nánari rannsókn á viðkomandi landfræðilegum markaði. Upplýsingarnar myndu þannig augljóslega gefa innsýn í þróun fjarskiptamarkaðarins. Tekur FST dæmi þess efnis, sem sýni fram á að í markatilvikum geti upplýsingar um kaupáform haft þýðingu við mat á markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja.

45. FST vísar til fordæma sinna í hinna kærðu ákvörðun, hvað varðar heimildir eftirlitsstjórnvalda til að leggja á stjórnvaldssektir fyrir ranga og ófullnægjandi upplýsingagjöf og á það hafi reynt í framkvæmd. Stofnunin hafi ekki gert nokkra tilraun til að bera háttsemi Mílu saman við málsáttvik umræddra mála. Umfjöllun Mílu í kærðu félagsins hafi því enga þýðingu hvað þau varðar.
46. Míla gagnrýnir í málalýðbúnaði sínum að hinna kærða ákvörðun hafi að hluta til byggt á útvíkkaðri rannsókn FST. Bendir stofnunin á að niðurstaðan í hinna kærðu ákvörðun hafi verið að fella niður þennan útvíkkaða þátt málsins og því ekki á honum byggt.
47. Að lokum brýnir FST í afstöðu sinni að mikilvægt sé að ákvarðanatökur eftirlitsstjórnvalda byggja á réttum og fullnægjandi og uppfærðum upplýsingum. Ella sé hætta á að ákvörðun byggja ekki á réttum forsendum og nái ekki markmiði sínu. Í þeim efnum sé gagnaöflunarheimild FST grundvallarforsenda. Áréttar stofnunin að verið sé að sekta fyrir ólögmeta og ámælisverða háttsemi félagsins en ekki tjón sem Míla olli.

2.

48. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála óskaði eftir frekari sjónarmiðum kæranda og FST meðan á málsmeðferð stóð. Verður hér gerð nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem kærandi og FST héldu fram.
49. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 4. október 2024, var kæranda afhent umsögn FST auk gagna málsins. Var kæranda veittur kostur á að kynna sér athugasemdir FST og, eftir atvikum, skila frekari athugasemdum til nefndarinnar. Var frestur veittur til og með 17. október 2024 og bærust frekari athugasemdir kæranda þann dag.
50. Míla mótmælir ummælum FST í garð Mílu og einstakra starfsmanna félagsins. Þá er því mótmælt að Míla hafi ekki afhent öll skjöl sem máli skipta varðandi stjórnsýslukæru félagsins. Þá mótmælir Míla sem félagið telur FST hafa reynt að mála upp, þess efnis að Míla hafi viljað halda FST í myrkrinu í einhvers konar auðgunarskyni. Markaðsgreiningin hafi verið fjarri lagi á næsta leiti á því tímamarki sem um ræðir og Míla hafi upplýst um kaupin meira en hálfu ári áður en að markaðsgreiningunni lauk. Þá hafi kaupin ekki verið til þess fallin að skipta máli um niðurstöður markaðsgreiningarinnar. Breyttist niðurstaðan ekki við kaupin.
51. Míla áréttar málalýðbúnað þann sem birtist í kærðu, svo og málsáttvik.
52. Míla ítrekar að „áform“, svo sem í formi kautilboðs eða samningaviðræðna, leiddu jafnan til bindandi samninga og gæti slíkt brugðið til beggja brúna. Míla hafi tilkynnt eigendabreytingar um leið og slíkt hafi verið samþykkt og upplýst þá FST um lögskiptin. Fellst Míla því ekki á að upplýsingagjöf félagsins hafi verið andstæð lögum og réttlæti í öllu falli ekki álagningu stjórnvaldssektar.
53. Jafnframt er talið alrangt að Míla hafi haldið því fram að markaðsgreiningar eigi ekki að horfa til framtíðar. Hins vegar telur Míla að möguleg áform, sem ekki er víst að raungerist, geti ekki rúmast þar undir. Þykir Mílu röksemdir FST hvað þetta varðar benda til þess að vitneskja um áform

myndu hafa áhrif á niðurstöðu markaðsgreininga, óháð því hvort upplýsingar liggi fyrir um hvort að slík áform raungerist. Telur Míla slíka nálgun skorta lagastoð og skapa hættu á að niðurstöður markaðsgreininga geti byggt á röngum forsendum.

54. Hafnar Míla þeim ummælum FST að umfjöllun Mílu um fordæmi sé tilbúningur sem hafi ekki þýðingu í kærumálinu. Míla fjallaði í stjórnslukæru sinni skilmerkilega að umfjöllun FST hér að lútandi væri um ýmislegt misvísandi, sbr. efnisgrein 27 o.áfr. í stjórnslukæru sinni. Ítrekar Míla þá umfjöllun sérstaklega.
55. Einnig ítrekar Míla umfjöllun sína í kærinni þar sem sett var út á „útvíkkun“ á málinu og mikilvægi andmælaréttar í því samhengi. Áréttar Míla að fyrirtækið geti ekki talist ósamstarfsfúst við það eitt að neyta andmælaréttar.
56. Míla hafnar því að hafa gefið í skyn að FST hefði frekar átt að grípa til dagsekta og segir því hvorki hafa verið haldið fram né látið að þessu liggja í stjórnslukærunni.
57. Sjónarmið FST um að það sé „eingöngu á færi dómstóla að ómerkja ákvæði settra laga vegna óskýrleika þeirra“ er talið torskiljanlegt í athugasemdum Mílu. Míla bendir á að dómstólar „ómerki“ ekki lög heldur túlki þau. Sama skylda hvíli á stjórnvöldum og lagaheimildin sé ekki skýr. Hún geti því ekki orðið grundvöllur að stjórnvaldssekt.
58. Að lokum ítrekar Míla allan málalíðun sinn.
59. Með tölvupósti, hinn 29. október 2024, svaraði FST bréfi úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, dags. 17. október 2024, þar sem stofnunin ítrekaði fyrri sjónarmið sín.
60. Með bréfum úrskurðarnefndar, dags. 19. desember 2024, voru Míla og FST upplýstir um fyrirsjáanlegar tafir í meðferð málsins en gera mætti ráð fyrir að úrskurður nefndarinnar í málinu myndi birtast í seinnihluta janúar 2025.

IV. Niðurstöður

1.

61. Líkt og að framan er rakið, lýtur málið að upplýsingabeiðni FST sem upphaflega send var Mílu hinn 15. ágúst 2023. Var upplýsingabeiðnin send, líkt og rakið er í hinni kærðu ákvörðun, í tilefni af markaðsgreiningu stofnunarinnar á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b). Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar var sú að Míla hefði brotið gegn 1. mgr. 15. gr. sbr. og f-lið 2. mgr. sömu greinar, laga nr. 75/2021. Lagði stofnunin vegna þess stjórnvaldssekt á Mílu að fjárhæð 3.000.000 kr., á grundvelli s-liðar 103. gr. laga nr. 70/2022.
62. Líkt og rakið er í hinni kærðu ákvörðun svo og umsögn FST, vann stofnunin á þessum tíma að markaðsgreiningu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum, í samræmi við niðurstöðu úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2021. Í því tilefni, líkt og lýst er af hálfu FST, óskaði stofnunin eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum, þ.m.t. Mílu, sem vörðuðu kaup eða möguleg kaup fyrirtækjanna á netum.
63. Sem fyrr greinir var upphaflega upplýsingabeiðni FST send Mílu hinn 15. ágúst 2023, þar sem stofnunin óskaði eftir að Míla uppfærði skjal frá því í mars 2023, sem fjallaði um fyrirhuguð kaup á netum (ljósheimtaugum) auk þess að upplýsa um hvort einhver áform væri um frekari kaup (á netum – ljósheimtaugum). Sama dag staðfesti Míla móttöku erindisins en óskaði, hinn 23. ágúst 2023, eftir frekari skýringum, þ.m.t. á tilgangi beiðninnar og hvað falli undir skilgreininguna „sveitanet“. Sama dag svaraði FST erindi Mílu og útskýrði beiðnina nánar. Dagana eftir áttu aðilar

frekari samskipti og hinn 25. ágúst 2024 útskýrði FST nánar að hverju upplýsingabeiðnin lyti. Ekki væri einungis um að ræða net sem í daglegu tali eru nefnd „sveitanet“ heldur öll net sem byggð hafi verið upp af þriðja aðila eða Míla byggði upphaflega upp fyrir aðra aðila eða kaup á fyrirtækjum sem eiga slík net. Þá skilgreindi stofnunin nánar hvað væri átt við með tilvísun til „áform“. Þar væri átt við: a) Samningaviðræður um slík kaup eða langtímaleigu; b) tilboð til þriðja aðila um slík kaup eða langtímaleigu; c) skjalfest ákvörðun stjórnar um að hefja viðræður um kaup eða langtímaleigu eða; d) tilboð sem Mílu hefur borist um slík viðskipti frá þriðja aðila og félagið hefur svarað með gagntilboði. Um tilgang beiðinnar vísaði FST, í nefndum samskiptum, til yfirstandandi markaðsgreiningar, og tók fram að ef ekkert svar myndi berast fyrir 29. ágúst 2023 yrði svo liti á að engin áform væru um uppkaupt eða langtímaleigu á fjarskiptanetum auk þess að benda á heimild stofnunarinnar til sektar skv. s-lið 103. gr. laga nr. 70/2022.

64. Engar frekari upplýsingar bárust FST frá Mílu í tilefni af upplýsingabeiðninni um áform félagsins. Hinn 15. september 2023 barst FST hins vegar tilkynning frá Mílu, þar sem tilkynnt var um kaup Mílu á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps. Í viðhengi við tölvupóstinn var bókun úr gjörðarbók Skaftárhrepps, dags. sama dag, þar sem tilgreint var að sveitarstjórn Skaftárhrepps hefði samþykkt samhljóða að selja Mílu ljósleiðarakerfi sitt.
65. Af gögnum málsins má sjá að samskipti Mílu við sveitastjórn Skaftárhrepps má rekja aftur til 4. apríl 2023, þegar fyrirtækið óskaði eftir formlegum viðræðum um kaup á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps. Í kjölfar þess að bréfið var til umræðu sveitastjórnar sveitarfélagsins sendi sveitarstjóri Skaftárhrepps bréf til Mílu þar sem kom fram að sveitarfélagið væri tilbúið að selja ljósleiðarakerfi sitt til Mílu, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Frekari samskipti áttu sér stað frá þeim tíma, þar til hinn 28. ágúst 2023 er Míla sendi tölvupóst með útfærslu á tilboði, sem byggði á fundi aðila hinn 24. ágúst sama ár. Hinn 14. september 2023 var tilboð Mílu tekið fyrir af sveitastjórn Skaftárhrepps. Daginn eftir var Míla upplýst um þá niðurstöðu sem þá tilkynnti FST niðurstöðuna.
66. Líkt og framan er rakið telur FST að Míla hafi með framangreindri háttsemi, með því að veita rangar og ófullnægjandi upplýsingar til FST, brotið gegn ákvæði 1. mgr. 15. gr., sbr. f-lið 2. mgr. sömu greinar, laga nr. 75/2021.
67. Krafa Mílu, eins og hún horfir við úrskurðarnefndinni, um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar er reist á þremur meginþáttum. Í *fyrsta lagi* að stjórnvaldssekt FST á hendur Mílu skorti lagastoð. Í *öðru lagi* að upplýsingabeiðni um „áform“ rúmist ekki innan upplýsingaheimildar FST. Í öllu falli geti samskipti Mílu ekki leitt til sektarákvörðunar auk þess sem upplýsingabeiðni FST hafi verið óskýr. Að öðru leyti vísast til framanraktar umfjöllunar.
68. Áður en vikið verður að efnisþáttum kæru Mílu telur úrskurðarnefndin rétt að víkja að gildandi laga- og reglugerðarumhverfi.

2.

69. Með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 70/2022 voru innleidd hér á landi efnisákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2019 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronics Communication Code Directive eða EECC-tilskipunin), sem stundum er vísað til sem „Kóðans“. Um var að ræða nýja grunngerð, þ.e.a.s. uppfærðar meginefnisreglur á fjarskiptamarkaði, sem leysti af hólmi fjórar eldri gerðir. EECC-tilskipunin var tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 275/2021, frá 24. september 2021.

70. Sama dag var svo tekin upp í EES-samninginn, með ákvörðun nr. 274/2021, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1971, frá 11. desember 2018, um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (e. Body of European Regulators for Electronics Communication – BEREC), og stofnun honum til stuðnings (e. Agency for Support for BEREC – BEREC Office), um breytingu á reglugerð (ESB) 2015/2120 og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 1211/2009.
71. Með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, fólst ekki innleiðing á EES-gerðum. Hins vegar var, við gerð frumvarpsins, gert ráð fyrir breytingum á regluverkinu til samræmis við framanraktar tilskipanir ESB, þ.e. EECC- og BEREC-tilskipananna. Voru þar enda einstaka ákvæði Kóðans tekin upp í lögin auk þess sem önnur ákvæði tóku mið af þeim kröfum sem nefndar tilskipanir gerðu til landslaga.
72. Nánar verður vikið að framangreindum tilskipunum hér síðar í þessum kafla.
73. Í IX. kafla laga nr. 70/2022, um fjarskipti, er vikið að mörkuðum, markaðsgreiningum og kvöðum. Er þar m.a. vikið að þeirri skyldu FST að skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar skv. EES-samningnum. Ber FST að taka ýtrasta tillit til tilmæla ESA og viðmiðunarreglna stofnunarinnar, við skilgreiningu sína. Reglugerð, um nánari skilgreiningu markaða samkvæmt ákvæðinu, hefur verið sett á grundvelli 3. mgr. 43. gr. laganna, sbr. reglugerð nr. 556/2023, um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.
74. Í 4. mgr. 44. gr. er kveðið á um að við framkvæmd markaðsgreininga skuli FST, með framsýnum hætti, leggja mat á hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar kvaðir skv. IX. kafla laganna og m.a. taka tillit til markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni og annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markaði eða tengdan smásölumarkað, sbr. a. og c. lið 4. mgr. ákvæðisins. Er ákvæði 44. gr. laga nr. 70/2022 áréttað í 2. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 556/2023 en auk þess er um þetta atriði fjallað í 5. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, þ.e. að greina skuli markaði með tilliti til líklegar þróunar í nánustu framtíð, þ.m.t. hvort viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni. Um skyldu FST til að greina fyrirbyggjandi markaði með framsýnum hætti var m.a. vikið að í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2021.
75. Ljóst er að umfang markaðsgreininga FST er töluvert og rík samskipti við markaðs- og hagaðila, líkt og málsmeðferðarreglur og málsmeðferð FST bendir til. Í því ljósi kann FST að þurfa afla upplýsinga frá þessum aðilum og er m.a. sérstaklega vikið að heimild stofnunarinnar til að afla upplýsinga í lögum nr. 75/2021.
76. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 hefur FST það markmið að annast stjórn-sýslu og eftirlit með framkvæmd fjarskipta- og netöryggismála, líkt og rakið er í 2. gr. laganna. Markmið stofnunarinnar er svo skilgreint í 3. gr. laganna, og skal hún m.a. leitast við að auka vernd og valmöguleika notenda og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmum fjárfestingum á fjarskiptamarkaði.
77. Í 15. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, er svo fjallað um eftirlitsúrræði og viðurlög. Er þar í 1. mgr. vikið að þeirri heimild FST til að krefja þá sem stunda starfsemi sem fellur undir lög um fjarskipti, og önnur lög sem undir stofnunina heyra, um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja

við athugun einstakra mála, þ.á m. vegna hlutverks FST er varðar almannahagsmuni og þjóðaröryggi. Í 2. mgr. ákvæðisins er svo nánar vikið að því í hvaða tilvikum FST getur krafið fjarskiptafyrirtæki um upplýsingar í sambandi við almenna heimild, réttindi eða sérstakar kvaðir í 7 stafliðum, þ.m.t. í sambandi við markaðsgreiningar.

78. Í 19. gr. laga nr. 75/2021 er svo vikið að því þegar fjarskiptafyrirtæki, annar lögaðili eða einstaklingur fer ekki að ákvæðum laganna, laga um fjarskipti, skilyrðum almennrar heimildar, skilyrðum sérstakrar réttinda o.s.frv., eða veitir ekki þær upplýsingar sem honum er skylt að afhenda stofnuninni, sé FST heimilt að leggja á og innheimta dagsektir. Eru þær sektir aðfarahæfar líkt og stjórnvaldssektir sem FST ákvarðar samkvæmt lögum um fjarskipti. Einvörðungu er því þar vikið að heimild FST til að beita dagsektum.
79. Í athugasemdum við 15. gr., í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 75/2021, er lítt fjallað um inntak ákvæðisins, en þess getið að það sé samhljóða þágildandi 5. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Bent er á að ákvæði um upplýsingagjöf fjarskiptafyrirtækja eigi sér stoð í 5. og 21. gr. EECC-tilskipuninni (Kóðans).
80. Í 103. gr. laga nr. 70/2022, um fjarskipti, er hins vegar vikið að stjórnvaldssektum. Kemur þar fram að FST geti lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem brjóti gegn þar til greindum ákvæðum laganna og reglum settum á grundvelli þeirra. Þar er í s-lið 1. mgr. vikið að heimild til að leggja á stjórnvaldssektir sé brotið gegn skyldu til að afhenda FST réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar skv. 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Í 2. mgr. 103. gr. laga nr. 70/2022 er vikið að fjárhæð stjórnvaldssekta, svo og þeim sjónarmiðum sem þar skuli hafa til hliðsjónar. Sektum skv. 1. mgr. 103. gr., sbr. 3. mgr. ákvæðisins, verður beitt óháð því hvort lögbrot séu framin af ásetningi eða gáleysi.
81. Heimild FST til að ákvarða stjórnvaldssektir kom fyrst inn í fjarskiptaregluverkið með framangreindu ákvæði 103. gr. laga nr. 70/2022. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögunum er sérstaklega vikið að viðurlögum sem FST er heimilt að beita. Kemur þar fram að skv. 29. gr. EECC-tilskipuninni (Kóðanum) beri aðildarríkjum skylda til þess að setja reglur um viðurlög vegna brota á ákvæðum landsréttar til innleiðingar á henni, þ.m.t. stjórnvaldssektir og dagsektarheimildir. Þá segir í 2. málsl. 1. tölul. 29. gr. tilskipunarinnar að landsbundin stjórnvöld og önnur lögbær yfirlögs skuli hafa vald til að leggja á slík viðurlög. Tiltekið er í frumvarpinu að horft hafi verið til laga nr. 90/2018, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, hvað fjárhæðir sekta varðar, en samkeppnislaga, hvað framsetningu varðar.
82. Í EECC-tilskipuninni (Kóðanum) er, líkt og að framan er rakið, vikið að viðurlögum sem aðildarríkjum, og EES-ríkjum í samræmi við framanrakta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, ber skylda til að setja vegna brota á ákvæðum landsréttar til innleiðingar á henni, sbr. ákvæði 1. mgr. 29. gr. hennar. Samkvæmt ákvæðinu skulu viðurlög vera viðeigandi, skilvirk, hlutfallsleg og letjandi.
- 3.**
83. Krafa Mílu er m.a. á því reist að félagið hafi ekki brotið gegn ákvæðum laga nr. 70/2022, sem sektarheimild í 103. gr. laganna er bundin við, og því skorti lagastoð fyrir hinni kærðu ákvörðun. Vísar Míla til þess að í nefndu ákvæði sé kveðið á um að FST geti lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki o.fl., sem brjóta gegn „eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á

grundvelli þeirra“. Þar gildi einu þó tilgreint sé í ákvæðinu að brot gegn 15. gr. laga nr. 75/2021, falli undir sektarheimildina. Þessu hafnar FST.

84. Í 1. mgr. 103. gr. er kveðið á um að FST geti lagt stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laganna og reglum settum á grundvelli þeirra og í 19 stafliðum talin upp sú háttsemi sem heimilt er að sekta fyrir. Tilgreint er í nefndum stafliðum sérstaklega hvaða ákvæði laganna geti verið andlag sektar svo og stutt verknaðarlýsing fyrir hvert ákvæði fyrir sig. Svo sem að framan er rakið er í frumvarpi við ákvæðið vísað til 29. gr. EECC-tilskipunarinnar (Kóðans), um skyldu til að setja slíkar reglur.
85. Af lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins leiðir að kveða verður á um stjórnsýsluviðurlög í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum, og verða slík stjórnsýsluviðurlög að eiga fullnægjandi og skýra lagastoð. Í slíkum heimildum verður að mæla fyrir um viðurlagategund, e.a. viðurlagamörk, auk þess sem skýrt verður að vera afmarkað í lögum hvaða háttsemi getur varðar slíkum viðurlögum. Í samræmi við almenn lögskýringarsjónarmið, þar sem stjórnsýsluviðurlög eru í eðli sínu íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir, verður lagastoð að vera skýr um efni sitt og allan vafa verður að túlka borgaranum, þ.m.t. lögaðilum, í hag.
86. Í nefndu ákvæði fjarskiptalaga, sbr. 103. gr. laga nr. 70/2022, er skýrlega kveðið á um heimild FST til að leggja á stjórnvaldssektir. Er þar skilgreint hverjum er heimilt að ákvarða stjórnvaldssekt, hvaða háttsemi getur varðað viðurlögum, hver eru viðurlagamörkin og hvert saknæmisstigið þarf að vera. Er þar m.a. í s-lið 1. mgr. 103. gr. laganna kveðið á um heimild FST til að sekta brjóti fjarskiptafyrirtæki gegn skyldu til að afhenda stofnuninni réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar skv. 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021.
87. Í samræmi við framangreint fær sú málsástæða kæranda ekki staðist að á skorti lagaskilyrði til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota gegn 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Breytir þar engu þó tiltekið sé í 1. mgr. 103. gr. að sekta megi vegna brota á lögunum („lögum þessum“). Er enda engum vafa undiropið að brot gegn skyldu skv. 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021 getur varðað stjórnvaldssekt skv. ákvæðinu. Verður því lagt til grundvallar að ekki sé uppi vafi um gildi heimildar FST að lögum til að leggja stjórnvaldssekt á kæranda í máli þessu.
88. Framangreind niðurstaða sækir sér jafnframt stoð í EECC-tilskipuninni en líkt og framan er rakið fólst í frumvarpi til laga nr. 75/2021 aðlögun íslensks réttar að uppfærðu fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins, og sektarheimild 103. gr. laga nr. 70/2022 liður í því. FST er falið skv. ákvæðinu, að meta hæfilega stjórnvaldssekt, sé uppi brot gegn þeirri háttsemi sem þar er lýst, með hliðsjón af eðli og umfangi brota, tímalengd brota og hvort um ítrekuð brot sé að ræða. Hefur úrskurðarnefndin hér einnig í huga að markaðsgreining fer fram á grundvelli laga nr. 70/2022 og hlutverk og heimildir FST, þ.m.t. í tengslum við framkvæmd sína skv. fjarskiptalögum, fer eftir lögum nr. 75/2021. Rík tengsl eru þar á milli.
89. Málsástæðu kæranda, um að hin kærða ákvörðun skuli þegar ógilt á þeim grundvelli að á skorti lagaskilyrði, er því hafnað. Tekið er fram að í því felst ekki niðurstaða um efnisniðurstöðu FST, en um það er fjallað síðar.

4.

90. Í 15. gr. laga nr. 75/2021 er finna ákvæði um eftirlitsúrræði og viðurlög, líkt og að framan er rakið. Í 1. mgr. ákvæðisins er vikið að þeirri heimild FST að krefja þá sem stunda starfsemi sem falla undir lög um fjarskipti og önnur lög sem undir stofnunina heyra um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Í 2. mgr. ákvæðisins er svo útfært hvenær FST getur krafist fjarskiptafyrirtæki um upplýsingar í sambandi við almenna heimild, réttindi eða sérstakar kvaðir, m.a. vegna markaðsgreininga, sbr. f-liður ákvæðisins. Sækir ákvæðið sér stoð í 21. gr. EEECC-tilskipunarinnar, sbr. m.a. i-lið 1. mgr. ákvæðisins.
91. Framangreint ákvæði, um heimild til að afla upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjum, felur í sér víðtæka heimild FST til að afla upplýsinga sem það telur nauðsynlegt til að sinna hlutverki sínu skv. fjarskiptaregluverkinu. Þannig er í hendi FST, í samræmi við hlutverk og markmið, að meta hvaða upplýsingar eru nauðsynlegar og hvort þær séu nauðsynlegar. Um er að ræða mikilvægt ákvæði sem er m.a. ætlað að tryggja að FST geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.
92. Svo sem að framan er rakið, var upplýsingabeiðni FST hluti af markaðsgreiningu stofnunarinnar á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b). Það er ótvíræð skylda FST skv. 4. mgr. 44. gr. laga nr. 70/2022, sbr. og 2. mgr. 16. gr. og 5. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 556/2023, að leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef kvaðir væru ekki til staðar skv. IX. kafla laganna, og ber stofnuninni þar m.a. að líta til markaðspróunar, sem áhrif hefur á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni, svo og annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölumarkað, sbr. a. og c. lið ákvæðisins. Þar kann m.a. að hafa áhrif fyrirhugaðar eigendabreytingar. Hefur úrskurðarnefndin hér m.a. í huga að markaðsgreiningum skal setja tímafresti og gilda þær í allt að fimm ár. Er því mikilvægt að horft sé til líklegra þróunar markaðar, að því marki sem mögulegt er.
93. Í ljósi framangreinds verður ekki séð að upplýsingabeiðni, um kaup og áform á kaupum ljósleiðaraneta, sé í ósamræmi við 1. mgr. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021, enda teljist slík beiðni nauðsynleg fyrir úrlausn FST í viðkomandi máli. Getur það að sama skapi, með vísan til framangreinds, ekki talist ómálefnaleg beiðni. Verði fjarskiptafyrirtæki ekki við beiðni FST er stofnunni heimilt að beita viðurlögum, þ.á.m. stjórnvaldssektum. Sé sekt ákvörðuð, á grundvelli s-liðar 1. mgr. 103. gr. laga nr. 70/2022, sbr. 1. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021, er aðila máls heimilt að kæra þá úrlausn til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, líkt og Míla hefur gert, sem endurskoðar þá sektina og grundvöll hennar.
94. Það er svo hins vegar á hendi FST að meta hvort og þá hvaða áhrif upplýsingar sem veittar eru af fjarskiptafyrirtækjum, m.a. um kaup og/eða hugsanleg kaup á ljósleiðaranetum, hafa á markaðsgreiningu stofnunarinnar. Um þá afstöðu hefur aðili máls rétt til að koma að andmælum og getur, eftir atvikum, leitað til úrskurðarnefndar og/eða dómstóla til endurskoðunar þeirrar afstöðu.
95. Samantekið verður ekki séð að beiðni FST, um upplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjum sem varða kaup eða möguleg kaup (áform), fái ekki stoð í 1. mgr., sbr. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Verður því ekki fallist á málsástæður kæranda sem byggjast á þeim grunni.

4.1

96. Það er ótvíræð skylda FST að setja fram beiðnir sínar um upplýsingar, skv. 1., sbr. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021, með skýrum og sanngjörnum hætti svo engum vafa sé undiropið hvers er beiðst. Þarf í slíkri beiðni að tilgreina hvaða upplýsinga er óskað og innan hvaða tímamarka þær skuli veita. Í því tilliti þarf þó að líta til atvika hverju sinni, svo sem í samhengi við hvaða upplýsinga er óskað.
97. Hinn 15. ágúst 2023 sendi FST upphaflega upplýsingabeiðni sína til Mílu. Var þar óskað að Míla upplýsti um upplýsingar í skjali frá mars sama árs, þar sem fram kom að kaup á netum (ljósheimtaugum) væru í vinnslu. Óskað var upplýsinga um hvort þau kaup hefðu gengið í gegn. Að sama skapi var óskað eftir að Míla uppfærði skjalið og léti vita hvort áform væru um frekari kaup, svo upplýsingar um net í tímabundinni leigu og hvort félagið vissi eitthvað um endurleigu. Ekki var sérstaklega tilgreint í hvaða tilgangi upplýsinganna væri aflað, en FST ber því við að Mílu eigi að hafa verið kunnugt um það, gegn andmælum kæranda.
98. Hinn 23. ágúst 2023 óskaði Míla eftir frekari skýringum, en félagið taldi fyrri upplýsingabeiðni ekki vera skýra. Var í *fyrsta lagi* óskað eftir frekari skýringum á í hvaða tilgangi óskað væri eftir þessum upplýsingum og sundurliðum sveitaneta sérstaklega og í *öðru lagi* óskað eftir upplýsingum um hvað falli undir skilgreininguna á „sveitaneti“. Sama dag svaraði FST erindinu þar sem m.a. kom fram tilgangur beiðninnar svo og að ekki skipti máli hvort um væri að ræða „sveitanet“ eða önnur ljósleiðaranet sem Míla hefði áform um að kaupa eða leigja til langs tíma. Í kjölfarið áttu sér frekari samskipti en hinn 25. ágúst 2023 var hugtakið „áform“ skilgreint nánar auk þess sem FST tjáði að lagt yrði til grundvallar að engin áform væru uppi um slík kaup enda bærust engar upplýsingar frá Mílu og vísaði FST til sektarheimildar stofnunarinnar. Var óskað að gögn myndu berast fyrir 29. ágúst 2023, tveimur vikum eftir að upphafleg beiðni lá fyrir.
99. Engin svör um ofangreint bárust frá Mílu, viðvíkjandi áform fyrirtækisins um kaup eða langtímaleigu á ljósleiðaranetum.
100. Hinn 15. september 2023, tilkynnti Míla hins vegar FST um kaup félagsins á ljósleiðarakerfi Skaftárhrepps. Af fyrirliggjandi gögnum er ljóst að með bréfi Mílu til sveitastjóra Skaftárhrepps, dags. 3. apríl 2023, óskaði fyrirtækið eftir viðræðum um kaup á ljósleiðarakerfi sveitarfélagsins. Hinn 25. maí 2023, í kjölfar þess að erindi Mílu var tekið fyrir, sendi sveitastjóri Skaftárhrepps bréf til Mílu þar sem tilkynnt var að sveitarfélagið væri tilbúið að selja ljósleiðarakerfi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Samskipti áttu sér stað í kjölfarið og var gengið frá útfærslu á fundi aðila hinn 24. ágúst 2023, sem send var formlega 28. ágúst 2023, og samþykkt hinn 15. september 2023.
101. Líkt og framan greinir skorti nokkuð á, í upphaflegri upplýsingabeiðni FST, sem send var 15. ágúst 2023, á útskýringu á tilgangi gagnabeiðninnar og skírskotunar um hvaða upplýsinga var óskað. FST ber því við að Míla hafi verið meðvitað um tilgang beiðninnar gegn mótmælum félagsins. Hvað sem því líður var úr því bætt í eftirfarandi samskiptum FST og Mílu, þar sem skýrlega voru skilgreind þau hugtök og andlag beiðninnar, svo ekki var neinn vafi um. Þrátt fyrir það, og það að ljóst væri að viðræður Mílu og Skaftárhrepps voru langt á veg komnar, sbr. staðfesting sveitastjórnar Skaftárhrepps og skilgreining FST á hugtakinu „áform“, upplýsti Míla ekki um fyrirhuguð kaup félagsins.

102. Að mati úrskurðarnefndar var beiðni FST skýr, sér í lagi eftir frekari skýringar stofnunarinnar, tímamörk voru sett til að svara og Míla upplýst um afleiðingar þess að ekki yrði veitt svör við beiðni FST. Engum vafa var undiropið hvers var beiðst og innan hvaða tímamarka. Með því að verða ekki við beiðni FST, veitti Míla þannig ekki réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar, á skjön við 1. mgr. sbr. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021. Í samræmi við framangreinda umfjöllun, sbr. s-lið 1. mgr. 103. gr. laga nr. 70/2022, var FST því heimilt að leggja á stjórnvaldssekt á kæranda.
103. Í samræmi við framangreint hafnar úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

5.

104. Hér að framan hefur úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að hafna aðalkröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Kemur því til álita varakrafa kæranda um að álögð stjórnvaldssekt verði felld niður eða hún lækkuð verulega.
105. Með vísan til framangreinds, þ.e. þeirri staðreynd að Míla varð ekki við upplýsingabeiðni FST og afhendi stofnuninni ekki réttar, fullnægjandi og uppfærðar upplýsingar, er það mat úrskurðarnefndar að FST hafi verið heimilt að leggja á stjórnvaldssekt á grundvelli s-liðar 1. mgr. 103. gr. laga nr. 70/2022. Engin þau sjónarmið eru uppi í málinu er kunna að leiða til þeirrar niðurstöðu að rétt sé að fella niður stjórnvaldssekt sem lögð var á kæranda í heild sinni.
106. Í 2. mgr. 103. gr. laga nr. 70/2022 er fjallað um sjónarmið um fjárhæð stjórnvaldssekta skv. ákvæðinu. Segir þar að við ákvörðun á fjárhæð sekta skuli hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Um er að ræða heildamat á málsatvikum.
107. Líkt og að framan er rakið, telur úrskurðarnefndin að réttmæt hafi verið fyrir Mílu að óska eftir frekari skýringum frá FST um tilefni beiðnar stofnunarinnar, líkt og gert var, hafi félagið talið upphaflegu upplýsingabeiðni stofnunarinnar verið óskýra. Á þeim grunni, tók nefndin til skoðunar hvort fallast ætti á kröfu kæranda um að lækka sektina. Hins vegar er ljóst að Mílu gat ekki dulist hvert efni og tilgangur beiðninnar var, í síðasta lagi hinn 25. ágúst 2024, og var því í lófa lagi að veita þær upplýsingar innan þeirra tímafresta sem veittir voru af stofnuninni. Í því ljósi, og að teknu tilliti til heildaratvika, þ.m.t. samskipta Mílu við FST og samningsviðræðna Mílu við Skaftárhrepp, felst úrskurðarnefndin ekki kröfu Mílu um að lækka sektina.
108. Í því ljósi, en að öðru leyti með skírskotun til hinnar kærðu ákvörðunar, telur úrskurðarnefndin að ákvörðun FST hafi falið í sér hæfilega fjárhæð stjórnvaldssektar vegna framanrakinnar háttsemi Mílu, eða 3.000.000 kr. Hin kærða ákvörðun, um fjárhæð sektar á hendur Mílu, er því staðfest.

6.

109. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 sæta ákvarðanir FST kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem er æðra sett stjórnvald vegna ákvarðana FST, sbr. einnig 26. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laganna, skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekinda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, rekstur málsins

fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað.

110. Nánar er vikið að málskostnaði fyrir nefndinni í 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10052/2019, er af hálfu úrskurðarnefndar ekki krafist málskostsgjalds skv. 6. gr. reglugerðarinnar.
111. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, skal úrskurður nefndar að jafnaði liggja fyrir innan tólf vikna frá því kæra berst henni. Með bréfi, dags. 17. desember 2024, var kæranda tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á málinu.
112. Líkt og framan er rakið hefur úrskurðarnefndin hafnað kröfu Mílu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar og tapaði Míla því málinu í öllum grundvallaratriðum. Verður Mílu því gert að greiða allan málskostnað málsins skv. nefndum ákvæðum, í samræmi við úrskurðarorð úrskurðar þessa, sem rennur í ríkissjóð, að frádregnu málskostgjaldi að fjárhæð 150.000 kr., hafi það verið greitt skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Það athugast að gjald skv. nefndu ákvæði 5. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 eru aðfarahæf.
113. Vilji aðilar ekki una úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er unnt að bera úrskurðinn undir dómstóla. Slíkt mál má höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

V. Úrskurðarorð

Kröfu Mílu um að ógilt verði ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 9/2024; Röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf Mílu, dags. 13. ágúst 2024, er hafnað.

Með vísan til s-liðar 1. mgr. 103. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 skal Míla hf. greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 3.000.000 kr.-, vegna brots á 1., sbr. og 2. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu. Sektina skal greiða í ríkissjóð eigi síðar en mánuði frá dagsetningu úrskurðar þessa.

Málskostnaður að fjárhæð 1.350.000,- kr.- greiðist af kæranda, Mílu hf., í ríkissjóð, að frádregnu málskostgjaldi að fjárhæð 150.000 kr.-, hafi það verið greitt.

Reykjavík, 31. janúar 2025


Þórhður Bogason, formaður


Kirstín Þ. Flygenring


Kjartan Briem