ÚRSKURÐARNEFND FJARSKIPTA- OG PÓSTMÁLA

Úrskurður

úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála

í máli nr. 2/2026

Kæra á hluta ákvörðunar Fjarskiptastofu nr. 12/2025, dags. 30. desember 2025, um *Alien Wavelength* þjónustu Mílu.

I. Hin kærða ákvörðun

1. Með kæru, dags. 27. janúar 2025, hefur Míla hf. (kærandi/Míla) kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) frá 30. desember 2025 kvörtun um brot Mílu á kvöðum (hin kærða ákvörðun), til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).

2. Aðilar málsins við málsmeðferð hjá FST voru kærandi og Ljósleiðarinn ehf. (Ljósleiðarinn). Aðilar að kærumáli þessu eru kærandi, Ljósleiðarinn og FST.

3. Kærandi krefst þess eftirfarandi hluti ákvörðunarorða, í lið 3. og 4. í ákvörðunarorðum, verði felldur úr gildi.

> *3. Míla hf. hefur með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2015 í tengslum við bylgjuflutningsþjónustu félagsins varðandi framboð á „Alien Wavelenght" bylgjuflutningsþjónustu.*
>
> *4. Míla hf. skal uppfæra viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur hvað varðar eftirfarandi atriði, og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir „Alien Wave" bylgjuflutningsþjónustu, og afhenda stofnunninni eigi síðar en 1. mars 2026:*
>
> a. *Kjör og skilmála fyrir „Alien Wavelenght" bylgjuflutningsþjónustu.*
>
> b. *Efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga.*

4. Einnig krefst kærandi að réttaráhrifum þess hluta niðurstöðu FST í hinni kærðu ákvörðun, er varðar Alien Wavelenght (AWL) þjónustu Mílu, verði frestað. Sá hluti er tekinn til meðferðar í úrskurði þessum.

5. Kærandi byggir á að hin kærða niðurstaða sé haldin efnis- og/eða formannmörkum, og sé andstæð grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um rannsókn, meðalhóf, réttaröryggi og réttmætar væntingar, og feli í reynd í sér afturvirka útvíkkun kvaða.

6. FST gerir á þessu stigi þá kröfu að ÚFP hafni kröfu Mílu um frestun réttaráhrifa.

7. Ljósleiðaranum var veitt tækifæri til að tjá sína afstöðu til kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa en athugasemdir bárust ekki frá fyrirtækinu.

8. Í úrskurði þessum er einvörðungu sá þáttur málsins er lýtur að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa tekinn til meðferðar.

II. Helstu málsatvik – Hin kærða ákvörðun

9. Upphaf málsins má rekja til 30. desember 2025 þegar FST birti ákvörðun sem leiddi til kæru þessarar. Ákvörðunin var tekin vegna kvörtunar sem FST barst frá Ljósleiðaranum hinn 21. nóvember 2024 vegna meintra brota Mílu á kvöðum sem koma fram í ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 8/2014, 21/2015 og FST nr. 5/2024 sem og ákvörðun nr. 1/2024. Ljósleiðarinnar krafðist þess að FST ákvarðaði um brot Mílu á þeim kvöðum sem á félaginu hvíldu.

10. Þá var þess krafist að FST beitti þeim úrræðum sem stjórnvaldið hefur tiltæk til að tryggja að Míla léti af ólögmætri háttsemi sinni, veitti Ljósleiðaranum aðgang að þjónustum sínum, þjónustuvef og vefþjónustuskilmálum til jafns við aðra þjónustukaupendur, legði fram uppfært viðmiðunartilboð, verðskrá, skilmála og skilyrði fyrir allar þær leigulínuþjónustur sem Míla býður á markaði og sem FST meti fullnægjandi, svo Ljósleiðaranum yrði unnt að ganga til samninga á grundvelli þeirra. Þá var þess krafist að Míla sætti hæfilegum stjórnsýsluviðurlögum.

11. Ágreiningur er uppi í málinu um hvort svokölluð Alien-bylgjuflutningsþjónusta fellur undir heildsölumarkað og þar með undir kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt ofangreindum fyrirliggjandi ákvörðunum PFS og FST. Ljósleiðarinn kvartaði m.a. til FST undan brotum Mílu á kvöðum þar sem Míla veitir Farice ehf. svokallaða bylgjuflutningsþjónustu. Að mati Ljósleiðarans þurfa forsendur þjónustunnar að liggja skýrt fyrir, þ.m.t. skilmálar og verð, í samræmi við þær kvaðir sem hvíla á Mílu á leigulínumörkuðum.

12. Í kvörtuninni gagnrýndi Ljósleiðarinn að sú leigulínuþjónusta sem felst í bylgjuflutningsþjónustu stæði einungis einum aðila til boða með gagnsæjum hætti. Þá hafi þjónustan ekki farið í gegn um samráðsferli við Fjarskiptastofu. Míla hafi auk þess ekki birt uppfært viðmiðunartilboð í samræmi við það ferli sem áskilið er. Að mati Ljósleiðarans fól slíkt í sér brot á kvöðum, n.t.t. á 2.3 gr. ákvörðunar PFS nr. 21/2015.

13. Jafnframt taldi Ljósleiðarinn að markaðsaðilum sé mismunað í andstöðu við 2.2 gr. sömu ákvörðunar og jafnframt að brotið hafi verið gegn 2.1 gr. hennar með því að takmarka aðgang annarra aðila en Farice að þjónustunni. Þá hafi Míla hvorki sinnt kvaðabundinni uppfærslu á viðmiðunartilboði stofnlínuhluta leigumarkaðar né fylgt kvaðabundnu ferli um samþykki FST á breytingum á viðmiðunartilboði, sbr. 2.3 gr. ákvörðunar PFS nr. 21/2015.

14. Ljósleiðarinn fjallaði einnig um í kvörtun sinni að samkvæmt 2.3. gr. í ákvörðunum 8/2014 og 21/2015 sé Mílu skylt að birta opinberlega sundurliðuð viðmiðunartilboð vegna leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Á félaginu hvíli skylda til að uppfæra og birta opinberlega þær uppfærslur sem gerðar eru í samræmi við þróun og breytingu á tækni og þjónustuframboði í samráði við FST. Míla hafi ekki sinnt þeirri skyldu sinni í þrem tilteknum tilvikum.

15. Varðandi niðurstöðu FST um brot kæranda á þeim kvöðum sem hér eru til umfjöllunar kom eftirfarandi fram í 3. og 4. lið ákvörðunarinnar:

> *3. Míla hf. hefur með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2015 í tengslum við bylgjuflutningsþjónustu félagsins varðandi framboð á „Alien Wavelenght" bylgjuflutningsþjónustu"*
>
> *4. Míla hf. skal uppfæra viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur hvað varðar eftirfarandi atriði, og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir „Alien Wave" bylgjuflutningsþjónustu, og afhenda stofnuninni eigi síðar en 1. mars 2026:*
>
> > *a. Kjör og skilmála fyrir „Alien Wavelenght" bylgjuflutningsþjónustu.*
> >
> > *b. Efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga.*

16. Kröfu Ljósleiðarans um að kærandi yrði beittur viðurlögum var hafnað af FST.

17. Úrskurðarnefndin móttók kæru á framangreindri ákvörðun FST hinn 27. janúar 2025. Kærandi krafðist þess aðallega að ákvörðunarorð í lið 3. og 4. yrðu felld úr gildi. Einnig

krafðist kærandi þess að réttaráhrifum þess hluta niðurstöðu FST í hinni kærðu ákvörðun, er varðar Alien Wavelenght þjónustu Mílu, yrði frestað. Í úrskurði þessum er einvörðungu tekinn til meðferðar sá þáttur er lýtur að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

18. Kæran var send til bæði FST og Ljósleiðarans til umsagnar hinn 4. febrúar 2026 og var sérstaklega óskað eftir athugasemdum er snéru að kröfu um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Var frestur til athugasemda veittur til 10. febrúar 2026.

19. Nefndinni barst greinargerð frá FST hinn 10. febrúar 2026. Svör bárust ekki frá Ljósleiðaranum.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

20. Þar sem í úrskurði þessum er einungis tekin afstaða til kröfu um frestun réttaráhrifa, verður hér einungis stuttlega vikið að helstu sjónarmiðum kæranda að því er varðar frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar.

1.1

21. Kærandi krefst frestun réttaráhrifa hluta niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar í samræmi við heimild 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. einnig 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

22. Kærandi telur að það beri að horfa til þess að ákvörðunin hefur verulegar íþyngjandi lögfylgjur í för með sér enda fæli hún í sér afturvirka útvíkkun á gagnsæiskvöð ákvörðunar nr. 21/2015. Engar athugasemdir hafi verið gerðar við AWL þjónustu Mílu til þessa og ákvörðun FST marki þannig breytingu á stjórnsýsluframkvæmd sem hefur lengi verið við lýði.

23. Ekkert sé því til fyrirstöðu, á meðan kærumálið er til meðferðar hjá ÚFP, að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað enda sé þá einfaldlega um að tefla sama ástand og varað hafi um langt skeið.

24. Krefst kærandi því að réttaráhrifum niðurstaðna FST í a. og b. lið verði frestað, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga.

2

25. Úrskurðarnefnd óskaði eftir því að FST skilaði umsögn vegna kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa með bréfi, dags. 4. febrúar 2026, og var frestur veittur í því skyni til og með 10. febrúar 2026. Þann dag barst úrskurðarnefndinni greinargerð stofnunarinnar.

2.1

26. FST krefst þess að hafna beri kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar. Stofnunin tekur undir að um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sé að ræða en telur að ákvarðanir sem varða kvaðir séu í eðli sínu íþyngjandi, líkt og ÚFP hafi áður lagt til grundvallar í úrlausnum sínum. Slík málsástæða ein og sér leiði ekki til þess að skilyrði fyrir frestun réttaráhrifa teljist uppfyllt.

27. FST telur kæranda ekki hafa fært fram nein rök um að hin kærða ákvörðun feli í sér verulegt eða óafturkræft inngrip í starfsemi kæranda. FST fái ekki séð að framkvæmd ákvörðunarinnar hafi í för með sér slíkar afleiðingar að ekki verði unnt að koma fyrra ástandi aftur á, verði ákvörðunin síðar felld úr gildi. Undirliggjandi hagsmunir kæranda séu ekki þess eðlis að þeir réttlæti frestun réttaráhrifa.

28. Kærandi hafi ekki sýnt fram á, með fullnægjandi hætti, að verulegir og sérstakir hagsmunir standi til þess að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað. FST fallist ekki á það sjónarmið kæranda að álögð skylda feli í sér íþyngjandi afturvirk réttaráhrif. Túlka verði

kvaðir í tengslum við markaðsgreiningar, eftir því sem við eigi, með tilliti til þróunar á tækni og vöruframboði á markaði, en ella væru kvaðir á grundvelli markaðsgreininga fljótar að úreldast. Rök kæranda fyrir frestun lúti í reynd eingöngu að því að ákvörðunin sé íþyngjandi, án þess að frekari röksemdarfærsla eða gögn hafi verið lögð fram sem styðji frestun réttaráhrifa.

29. Í hinu kærða máli liggi jafnframt fyrir að annar aðili eigi aðild að málinu með gagnstæða hagsmuni við kæranda. Við mat á kröfu um frestun réttaráhrifa verði því að líta til þeirra einkahagsmuna sem sá aðili hafi af því að hin kærða ákvörðun komi til framkvæmda án tafar. Slíkir gagnstæðir hagsmunir mæli gegn því að réttaráhrifum ákvörðunarinnar verði frestað á meðan málið er til meðferðar hjá ÚFP.

30. Krafa kæranda um frestun réttaráhrifa lúti efnislega að skyldu félagsins að uppfæra viðmiðunartilboð þess fyrir leigulínur að tilteknum atriðum, sem og framkvæma kostnaðargreiningu þess fyrir svonefnda „Alien Wave" bylgjuflutningsþjónustu og afhenda FST kjör og skilmála þjónustunnar ásamt efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga eigi síðar en 1. mars 2026. Framkvæmd hinnar kærðu ákvörðunar feli því fyrst og fremst í sér afhendingu upplýsinga og gagna til FST.

31. Þegar upplýsingar berist FST muni hefjast úrvinnsla þeirra innan stofnunarinnar, sem að jafnaði getur tekið einhvern tíma. Á meðan á þeirri vinnu standi verði upplýsingarnar hvorki birtar opinberlega né gerðar aðgengilegar öðrum aðilum á markaði, þar á meðan samkeppnisaðilum kæranda. FST telji því óþarft að mæla fyrir um sérstaka frestun réttaráhrifa.

32. FST tekur fram í umsögn sinni til úrskurðarnefndarinnar að stofnunin sé, eftir atvikum, reiðubúin að halda eftir birtingu eða frekari ráðstöfun upplýsinga sem aflað sé á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar, verði slíkri úrvinnslu lokið áður en úrskurðarnefndin hafi kveðið upp endanlegan úrskurð um efnisatriði málsins. Með þessu sé enn frekar dregið úr því að framkvæmd ákvörðunarinnar geti haft í för með sér íþyngjandi afleiðingar fyrir kæranda.

33. Með vísan til framangreindra sjónarmiða telji FST að skilyrði fyrir frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar séu ekki uppfyllt og þess því krafist að ÚFP hafni kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

IV. Niðurstöður

1.

34. Mál þetta lýtur að hluta ákvörðunar FST sem birt var hinn 30. desember 2025. Ákvörðunin felur m.a. í sér að kærandi hafi talist brotlægur gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 og að kæranda sé skylt að uppfæra viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur hvað varðar ákveðin atriði og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir „Alien Wave" bylgjuflutningþjónustu. og afhenda FST ekki síðar en 1. mars 2026. Þess hefur verið krafist af kæranda að réttaráhrifum þessa hluta ákvörðunarinnar, 3. og 4. liðar, verði frestað.

35. Í 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, er fjallað um réttaráhrif kæru. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að kæra til úrskurðarnefndar fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. er úrskurðarnefndinni þó heimilt, að kröfu málsaðila, að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þegar sérstakar ástæður mæla með því, í samræmi við stjórnsýslulög. Í samræmi við framangreind ákvæði ber því að líta til ákvæða stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, við mat á því hvort fresta eigi réttaráhrifum ákvörðunar sem kærð er til nefndarinnar.

36. Það er meginregla í stjórnsýslurétti að kæra frestar ekki réttaráhrifum og er hún lögfest í 1. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga. Í 2. mgr. 29. gr. er þó að finna undantekningu þar sem segir að

heimilt sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar meðan kæra sé til meðferðar þar sem ástæður mæla með því. Túlka ber þess undantekningarreglu þröngt.

37. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum er að finna sjónarmið sem hafa þarf til hliðsjónar við mat á ákvörðun um frestun réttaráhrifa. Við slíkt mat ber að líta til réttmætra sjónarmiða hjá öllum aðilum málsins.

38. Meðal sjónarmiða sem mæla með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar eru: Hvort að ákvörðun teljist íþyngjandi og feli í sér verulegt inngrip í starfsemi aðila máls, hvort sama ástandi verði ekki komið á aftur þótt ákvörðun yrði síðar felld úr gildi, hvort vafi leiki á um lægmæti ákvörðunar og svo aðrir þættir, svo sem hugsanlegur annmarki á málsmeðferð lægra setts stjórnvalds og að kæruheimild verði í raun þýðingarlaus verði réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar ekki frestað.

39. Sjónarmið sem mæla gegn frestun réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar eru einkum almannahagsmunir, þ.e. hvort réttaráhrif ákvörðunar varði hagsmuni almennings, og einkahagsmunir, þar sem það mælir almennt gegn því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef fleiri en einn aðili eru að máli og með gagnstæða hagsmuni. Í því tilliti þarf jafnframt að líta til hagsmuna annarra einkaaðila en þeirra sem eru beinir aðilar máls.

40. Við mat nefndarinnar á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa voru röksemdir hans, og annarra hagsmunaaðila, tekin til heildstæðrar skoðunar með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

2.

41. Kærandi byggir einkum á því að ákvörðunin hafi verulegar íþyngjandi lögfylgjur í för með sér með afturvirkri útvíkkun á gagnsæiskvöð ákvörðunar nr. 21/2015. Þá væri með frestun réttaráhrifa gildandi ástand framlengt og því ekkert því til fyrirstöðu að fresta. Ekki er útfært nákvæmlega hvaða íþyngjandi afleiðingar ákvörðunin hefði í för með sér fyrir kæranda.

42. Við mat nefndarinnar var litið til þess hvaða afleiðingar hin kærða ákvörðun hefði fyrir bæði kæranda og aðra. Ákvarðanir FST geta eðli málsins samkvæmt verið íþyngjandi og geta fyrirtæki þurft að hlíta því. Séu þær látnar sæta endurskoðun getur verið heimilt að fresta réttaráhrifum ef aðstæður eru þannig að það hefur verulegar afleiðingar fyrir viðkomandi fyrirtæki eða að sama ástandi yrði ekki komið aftur á ef kvöð er felld úr gildi.

43. Afleiðing ákvörðunarinnar í þessu tilviki er að kærandi þarf að uppfæra viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínu og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir „Alien Wave" bylgjuflutningsþjónustu og afhenda FST. Stofnunin hyggst skoða og greina gögnin en hefur tekið fram við úrskurðarnefndina að þau verði ekki birt þar til efnisleg niðurstaða næst í málinu.

44. Ekki er að sjá að ákvörðun þessi sé svo íþyngjandi að svipuðu ástandi verði ekki komið á ef ákvörðunin verður felld úr gildi. Vegna upplýsinga FST um meðferð viðkomandi gagna felur frestun réttaráhrifa í raun einvörðungu í sér ákvörðun um frestun á upplýsingagjöf kæranda til stofnunarinnar.

45. Ekki verður þannig séð að höfnun kröfu kæranda á frestun réttaráhrifa feli í sér verulegt inngrip í starfsemi kæranda né að hagsmunir hans séu svo ríkir að það beri að fresta réttaráhrifum. Skilyrði fyrir frestun réttaráhrifa þykja ekki uppfyllt og úrskurðarnefndin sér því ekki ástæðu til víkja frá meginreglu stjórnsýsluréttar, um að kæra fresti ekki réttaráhrifum, þar sem atvik eru ekki talin slík að fella megi þau undir undantekningarheimild í 2. mgr. 29. gr.

46. Úrskurðarnefndin mun leysa efnislega úr kærunni á síðari stigum málsmeðferðar kærunnar.

3.

47. Nefndin telur ástæðu til að beina því til FST, í ljósi ummæla í umsögn stofnunarinnar til úrskurðarnefndarinnar, að halda eftir birtingu eða frekari ráðstöfun upplýsinga sem aflað er á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar þar til úrskurðarnefndin hefur kveðið upp endanlegan úrskurð um efnishlið málsins.

4.

48. Með vísan til alls framangreinds hafnar ÚFP kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hluta hinnar kærðu ákvörðunar.

49. Ákvörðun um málskostnað bíður efnisúrlausnar málsins.

V. Úrskurðarorð

Kröfu Mílu hf. um að fresta réttaráhrifum liðar 3. og 4. í ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 12/2025, um kvörtun um brot Mílu á kvöðum, er hafnað.

Ákvörðun um málskostnað er frestað.

Reykjavík, 18. febrúar 2026

Þórður Bogason formaður

Kirstín Þ. Flygenring