

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 2026, hefur Míla hf. (kærandi/Míla) kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 12/2025, 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 sömu aðilar auk FST.
3. Kærandi krefst þess að eftirfarandi hluti ákvörðunarorða, í lið 3. og 4. í ákvörðunarorðum, verði felld úr gildi:

3. Míla hf. hefur með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2025 í tengslum við bylgjuflutningsþjónustu félagsins varðandi framboð á „Alien Wavelength“ bylgjuflutningsþjónustu.

4. Míla hf. skal uppfæra viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur hvað varðar eftirfarandi atríði, og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir „Alien Wave“ bylgjuflutningsþjónustu, og afhenda stofnunninni eigi síðar en 1. mars 2026:

 - a. *Kjör og skilmála fyrir „Alien Wavelength“ bylgjuflutningsþjónustu.*
 - b. *Efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga.*
4. Einnig krefst kærandi að réttaráhrifum þess hluta niðurstöðu FST í hinni kærðu ákvörðun, er varðar Alien Wavelength (AWL) þjónustu Mílu, verði frestað, sbr. heimild 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Var úrskurður ÚFP varðandi þann hluta málsins kveðinn upp 18. febrúar 2026, þar sem kröfu um frestun réttaráhrifa var hafnað.
5. Kærandi byggir á að hin kærða niðurstaða sé haldin efnis- og/eða formannmörkum, og sé andstað grundvallarreglum stjórnarsýsluréttar um rannsókn, meðalhóf, réttaröryggi og réttmætar væntingar, og feli í reynd í sér afturvirka útvíkkun kvaða.
6. Af hálfu FST er þess aðallega krafist að kæru Mílu verði vísað frá vegna óskýrleika og annmarka á kröfugerð. Til vara krefst FST þess að hin kærða ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest efnislega með vísan til forsendna hennar.
7. Af hálfu Ljósleiðarans er þess krafist að 1. töluliður ákvörðunarorða ákvörðunar FST nr. 12/2025 verði felldur úr gildi og að úrskurðarnefndin staðfesti að IP-MPLS þjónusta Mílu sé undir kvöðum samkvæmt ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 8/2014 og 21/2015. Þá gerir Ljósleiðarinn þær kröfur að úrskurðarnefndin úrskurði að Míla hafi brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum, aðallega samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015, en verði talið að þær ákvarðanir hafi verið afturkallaðar með tilheyrandi réttaráhrifum, að Míla hafi brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum sem lagðar voru á félagið með ákvörðun nr. 20/2007.

8. Ljósleiðarinn krefst þess jafnframt að staðfestur verði 2. töluliður ákvörðunarorða ákvörðunar FST nr. 12/2025 um að Míla hf. hafi brotið gegn þeim hluta jafnræðiskvaðarinnar er varðar mælingu og birtingu lykil frammistöðupátta fyrir leigulínur og kveðið er á um í kafla 2.2 í ákvörðun PFS nr. 8/2014, sbr. kafla 6.5.4 í viðauka A við þá ákvörðun, og í kafla 2.2 í ákvörðun PFS nr. 21/2015, sbr. kafla 7.4.2 í viðauka A við þá ákvörðun. Míla skuli án tafar mæla og birta slíka lykil frammistöðupætti á heimasíðu félagsins.
9. Ljósleiðarinn krefst þess jafnframt að 3. og 4. töluliður hinnar kærðu ákvörðunar verði staðfestir.
10. Þá krefst Ljósleiðarinn þess að 6. töluliður hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi og að úrskurðarnefnd meti hvort beita eigi Mílu viðurlögum að mati úrskurðarnefndarinnar og verði það niðurstaða nefndarinnar að úrskurðarnefndin úrskurði um viðeigandi viðurlög á grundvelli lagaheimilda.

II. Helstu málsatvik – Hin kærða ákvörðun

11. Kæra málsins lýtur að þeim hluta hinnar kærðu ákvörðunar sem varðar AWL þjónustu en henni er lýst svo í málsgrein 94 í hinni kærðu ákvörðun:
12. *„Alien Wavelength“ flutningsþjónustan sem Míla veitir Farice byggir á DWDM tækni Mílu (e. Danse Wavelength Division Multiplexing) á stofnlínuhluta leigulína. Bylgjulengdardeiling DWDM er tækni sem gerir kleift að senda mörg ljósmerki með mismunandi bylgjulengdum samtímis um einu og sömu ljósleiðaraþræðina en með því er hægt að flytja marga aðskilda gagnaströma á hverjum þræði, hvern á sinni bylgjulengd. „Alien Wavelength“ vísar svo til þess þegar ein eða fleiri þessara bylgjulengda kemur frá öðrum aðila eða öðrum búnaði en eiganda netsins.*
13. Forsaga málsins er að FST barst kvörtun, dags. 21. nóvember 2024, frá Ljósleiðaranum vegna meintra brota Mílu á kvöðum sem koma fram í ákvörðunum PFS nr. 8/2024, 21/2015 og FST nr. 5/2024. En með lögum um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, var Fjarskiptastofu falin þau verkefni PFS sem hér eru til úrlausnar.
14. Í kröfugerð Ljósleiðarans var þess krafist að FST ákvarðaði um brot Mílu á þeim kvöðum sem hvíldu á félaginu samkvæmt 46., 48., 49. og 50. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022, 27., 28., 29., 30. og 33. gr. eldri laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. ákvæði II til bráðabirgða í fjarskiptalögum nr. 70/2022, 30., 34., 35., og 36. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta sem og 2.1, 2.2 og 2.3 gr. í hvorri um sig ákvörðunum PFS nr. 8/2014, 21/2015 og a.- og b.-liða 6. gr. sbr. 5. gr. í ákvörðun í FST nr. 5/2024 sem og ákvörðun 1/2024.
15. Þá var þess krafist að FST beitti þeim úrræðum sem stjórnvaldið hefur til að tryggja að Míla léti af ólögmati 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 metur fullnægjandi, svo Ljósleiðaranum væri unnt að ganga til samninga á grundvelli þeirra. Þá var þess krafist að Míla skyldi sæta hæfilegum stjórnsýsluviðurlögum.
16. Ljósleiðarinn varð viðskiptavinur Mílu þann 1. september 2009, í kjölfar ákvörðunar PFS nr. 23/2009 (kvörtun Gagnaveitu Reykjavíkur vegna hýsingargjalda Mílu), þar sem Mílu var gert að veita þjónustu á heildsölustigi og aðgang að samhýsingu búnaðar á stofnlínemarkaði. Frá sama degi var Mílu heimilt að innheimta mánaðarlegt aðstöðuleigugjald.

17. Í mars 2023 var haldinn fundur milli félaganna þar sem rætt var um aukin viðskipti Ljósleiðarans í kjölfar samnings um leigu á NATO-Ljósleiðara og fyrirhugaðra kaupa á stofnneti Sýnar.
18. Samkeppniseftirlitið samþykkti kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar þann 29. september 2023. Í kjölfarið sendi Sýn framsalsbeiðni til Mílu, dags. 3. október 2023, og óskaði eftir að tilteknir þjónustuflokkar yrðu framseldir til Ljósleiðarans, þ. á m. IP-MPLS þjónusta. Framsalið var formlega staðfest af Mílu 17. október 2023 og daginn eftir fékk Ljósleiðarinn heildaryfirlit yfir þær þjónustur sem félagið var að taka yfir.
19. Í kvörtun Ljósleiðarans til FST kom fram að félagið hefði, um mitt ár 2024, farið yfir þau vandamál sem stóðu í vegi fyrir starfsemi þeirra á fjarskiptamarkaði, einkum þar sem það þurfti að sækja íhluti eða þjónustu til Mílu. Þar kom m.a. fram að Ljósleiðarinn væri einungis með samning við Mílu um hýsingu frá 19. janúar 2012, en ekki samning um leigulínur, þar á meðal IP-MPLS sambönd. Þá hefði félagið ekki enn fengið skýra mynd af IP-MPLS þjónustu Mílu, þar með talið forsendu reikninga, en Sýn hefði keypt slíka þjónustu af Mílu sem nú hefði verið framseld til Ljósleiðarans.
20. Á fundi milli félaganna, dags. 10. september 2024, var ákveðið að Ljósleiðarinn myndi fylgja eftir máli varðandi samninga, þ.m.t. fyrir leigulínnumarkað. Samkvæmt Ljósleiðaranum kom fram af hálfu Mílu að skoða þyrfti samkeppnisleg álitaeftir áður en unnt væri að afhenda verðskrá og skilmála fyrir IP-MPLS þjónustu og að slíkar upplýsingar yrðu að öðrum kosti takmarkaðar við þau sambönd sem Ljósleiðarinn væri þegar að kaupa af Mílu.
21. Þann 26. september 2024 óskaði Ljósleiðarinn eftir gildandi viðmiðunartilboðum fyrir leigulínur, en skjöl á vefsíðu Mílu höfðu þá ekki verið uppfærð í samræmi við ákvörðun FST nr. 1/2024, dags. 9. febrúar 2024. Félagið krafðist jafnframt skýringa á því hvers vegna Ljósleiðarinn fengi ekki vörulýsingu og gjaldskrá fyrir IP-MPLS þjónustu, með vísan til þess að Sýn hefði fengið slík gögn árin 2022 og 2023 og að sömu sjónarmið ættu að gilda þar sem Sýn og Míla hefðu verið samkeppnisaðilar á leigulínnumarkaði. Ljósleiðarinn telur að IP-MPLS þjónusta tilheyri leigulínnumarkaði. Félagið óskaði jafnframt eftir upplýsingum um bylgjuflutningsþjónustu sem Ljósleiðarinn hafði heimildir fyrir að Míla seldi Farice. Í svari Mílu, dags. 11. október 2024, kom fram að viðmiðunartilboðið væri úrelt en yrði fljótlega uppfært. Þá fylgdi lýsing á verðskrá IP-MPLS þjónustu, sem Ljósleiðarinn taldi þó takmarkaða við þau sambönd sem félagið væri þegar að kaupa.
22. Á fundi 21. október 2024 ítrekaði Ljósleiðarinn kröfu sína um vörulýsingu og verðskrá fyrir IP-MPLS. Míla kvaðst aðeins geta veitt upplýsingar um þá þjónustu á þeim samböndum og svæðum sem Ljósleiðarinn væri þegar að kaupa. Jafnframt kom fram að verið væri að endurskoða þjónustuvefinn með það að markmiði að sameina gamla og nýja vefinn.
23. Í upphaflegri kvörtun Ljósleiðarans til FST telur Ljósleiðarinn Mílu brjóta gegn kvöðum sem á Mílu hvíla á grundvelli ákvarðana PFS nr. 8/2014 og 21/2015. Þær kvaðir voru lagðar á Mílu samkvæmt þessum ákvörðunum sem voru settar á tíma eldri fjarskiptalaga nr. 81/2003. Í núgildandi fjarskiptalögum segir í ákvæði II. til bráðabirgða að öllum þeim kvöðum sem lagðar hafa verið á fjarskiptafyrirtæki samkvæmt VII. kafla eldri fjarskiptalaga, og eru í gildi við gildistöku laganna, skuli viðhaldið þar til endurskoðun kvaðanna hefur farið fram að lokinni markaðsgreiningu.

24. Með ákvörðun PFS nr. 8/2014 var Míla útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og lagðar á félagið kvaðir á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína (fyrrum markaður 6 og síðar 4). Þá var Míla útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í ákvörðun PFS nr. 21/2015 og lagðar á félagið kvaðir á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004).
25. Með heimild í 28. gr. og 33. gr. eldri fjarskiptalaga lagði PFS, í framangreindum ákvörðunum, þær kvaðir á Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að annars vegar stofnlínuhluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi og hins vegar lúkningarhluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Nánar tiltekið ber Mílu m.a. að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu, samnýtingu eða samhýsingu, opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu og samtengingu neta, aðgangi að stoðkerfum og viðeigandi upplýsingum. Þá þarf Míla að tilkynna allar tæknilegar yfirfærslur með tilteknum fyrirvara.
26. Í ákvörðun PFS nr. 8/2014, eða nr. 21/2015, kemur fram að samkvæmt aðgangskvöðinni beri Mílu að ljúka samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet félagsins innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Synjun um aðgang þarf Míla að rökstyðja með fullnægjandi hætti.
27. Með stoð í 30. gr. eldri fjarskiptalaga lagði PFS, í ákvörðunum 8/2014 og 21/2015, kvaðir á Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði lúkningarhluta leigulína og stofnlínuhluta leigulína. Mílu er gert að veita öllum kaupendum leigulína, þ.m.t. eigin einingum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Þá beri Mílu að afhenda FST gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur sé á afgreiðslu við innri deildir og ytri aðila.
28. Í jafnræðiskvöðinni felst einnig að upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skuli vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. Einnig er Míla undir kvöðum að gera gæðaviðmiðunarsamninga við alla kaupendur leigulína á bæði lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulína.
29. Í ákvörðunum nr. 8/2014 og 21/2015 ákvað PFS, með heimild í 29. gr., að viðhalda þeirri kvöð á Mílu að birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir lúkningarhluta leigulína annars vegar og stofnlínuhluta leigulína hins vegar, auk tengdrar aðstöðu og þjónustu í báðum tilfellum. Slík viðmiðunartilboð skulu vera sundurliðuð að því marki að tryggt sé að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hafa ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skal vera sundurliðað og innihalda ákveðnar lámarksupplýsingar. Þá er Mílu skylt að uppfæra viðmiðunartilboð eftir því sem þörf verður á og allar breytingar skal leggja fyrir FST til samþykktar með hæfilegum fyrirvara og taka ekki gildi nema með samþykki stofnunarinnar.
30. Niðurstaða FST varðandi ágreininginn um hvort IP-MPLS þjónusta Mílu falli undir gildissvið heildsölumarkaðar fyrir annars vegar lúkningarhluta leigulína og hins vegar stofnlínuhluta leigulína var byggð á því hvort IP-MPLS þjónusta Mílu teldist falla undir heildsölumarkaði og hvort félaginu bæri af þeim sökum að fara að þeim kvöðum sem þar gilda. Ljósleiðarinn byggði á því að IP-MPLS þjónusta Mílu heyrði undir umrædda heildsölumarkaði og Mílu bæri því að hlíta álögðum kvöðum, þ.e. aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum ákvarðana PFS nr.

8/2014 og 21/2015. Míla hafnaði þessari afstöðu og hélt því fram að IP-MPLS þjónustan félli utan skilgreindra markaða og væri því ekki háð álögðum kvöðum.

31. Ljósleiðarinn taldi að með því að verða ekki við eðlilegum og sanngjörnum, beiðnum um aðgang að IP-MPLS þjónustu félagsins, mismuna fjarskiptafyrirtækjum sem versla eða hyggjast versla slíka þjónustu án málefnalegra og hlutlægra ástæðna og með því að hafa ekki birt viðmiðunartilboð vegna IP-MPLS þjónustu, hafi Míla brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum fyrrnefndra ákvarðana FST.
32. Með bréfi, dags. 16. september 2021, áréttaði FST gagnvart Mílu að IP-MPLS kerfi félagsins félli undir þær kvaðir sem hvíla á félaginu vegna lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulína samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015, þar sem komið hafi fram að Míla liti svo á að svo væri ekki. Þannig ætti þjónusta Mílu um IP-MPLS að falla undir heildsölukvaðir samkvæmt framangreindum ákvörðunum. Í framhaldinu beindi FST því til Mílu að uppfæra gildandi viðmiðunartilboð sitt fyrir leigulínur með hliðsjón af IP-MPLS þjónustu og skila kostnaðargreiningu vegna hennar. Þá var lögð skylda á Mílu að tryggja jafnræði.
33. Míla kærði þetta erindi FST til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann 12. janúar 2022. Míla krafðist þess að ákvörðunin yrði felld úr gildi og réttaráhrifum hennar frestað. Af hálfu FST var vísað til þess að málið lyti ekki að stjórnvaldsákvörðun heldur áréttingu þess efnis að gildandi heildsölukvaðir næðu einnig til IP-MPLS þjónustu Mílu. Með úrskurði nefndarinnar nr. 1a/2022, dags. 11. febrúar 2022, komst nefndin að þeirri niðurstöðu að hin kærða stjórnvaldsathöfn teldist stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Jafnframt var ákveðið að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar þar til endanleg efnisleg niðurstaða lægi fyrir í málinu.
34. Í niðurstöðu FST segir að stofnunin geti ekki lagt á kvaðir, breytt þeim eða felld brott án undangenginnar markaðsgreiningar og útnefningu fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk. Afleiðing úrskurðar ÚFP um að bréfið hefði falið í sér stjórnvaldsákvörðun hafi því haft þær afleiðingar að sú kvöð sem FST hafði lagt á leigulínumarkaði á árunum 2014-2015 og taldi í fullu gildi hafði í raun verið felld niður af ÚFP sem æðra stjórnvaldi án markaðsgreiningar.
35. Í kjölfar þessa taldi FST vænlegast að afturkalla fyrrnefnda áréttingu FST með ákvörðun nr. 3/2022, dags. 18. febrúar 2022, á grundvelli 25. gr. stjórnsýslulaga. FST taldi ekki forsendur til að hefja sérstaka markaðsgreiningu til að fella IP-MPLS net Mílu undir kvaðir að nýju, heldur bæri að gera það við næstu heildarendurskoðun viðkomandi markaðsgreininga sem þá stóð til að hefja fljótlega. Þær markaðsgreiningar standa ennþá yfir og hefur seinkað af ýmsum ástæðum. FST reiknar með að þær liggi fyrir á síðari hluta ársins 2026. Frá því að þetta átti sér stað hefur FST ekki tekið neina stjórnsýsluákvörðun varðandi kvaðir á Mílu vegna IP-MPLS sambanda. Af framangreindu leiðir að Míla var ekki undir kvöðum og Míla hafi því með tilliti til IP-MPLS þjónustu, ekki brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- eða gagnsæiskvöðum samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015.
36. Einnig var ágreiningur í málinu um hvort bylgjuflutningsþjónusta Mílu, svonefnd „Alien Wavelength“ þjónusta sem veitt er Farice, falli undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína og þær kvaðir sem þar gilda á Mílu. Þá var deilt um hvort Míla hefði brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 um þennan markað. Til að leysa úr ágreiningnum skar FST úr um hvort umrædd þjónusta félli undir

umræddan leigulínumarkað, hvort hún væri háð umræddum kvöðum, og ef svo væri, hvort háttsemi Mílu fæli í sér brot á þeim kvöðum.

37. Í hinni kærðu ákvörðun er rakið að „Alien Wavelength“ flutningsþjónustan sem Míla veitir Farice byggir á DWDM tækni Mílu (e. Dense Wavelength Division Multiplexing) á stofnlínuhluta leigulína. Bylgjulengdardeiling DWDM er tækni sem gerir kleift að senda mörg ljósmerki með mismunandi bylgjulengdum samtímis um einu og sömu ljósleiðaraþræðina en með því er hægt að flytja marga aðskilda gagnastrauma á hverjum þræði, hvern á sinni bylgjulengd. „Alien Wavelength“ vísar svo til þess þegar ein eða fleiri þessara bylgjulengda kemur frá öðrum aðila eða öðrum búnaði en eiganda netsins.
38. Míla er undir kvöðum á heildsölumarkaði fyrir stofnhluta leigulína, þ. á m. kvöðum um aðgang, jafnræði og gagnsæi og eftirlit með gjaldskrá, samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015. Bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum er flutningsaðferð sem fellur undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína þar sem Míla er undir kvöðum, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2015. Þá nefnir FST að eitt af meginsjónarmiðum fjarskiptalöggjafar ESB, sem hefur verið innleidd í íslenskan rétt, sé að löggjöfin sé tæknilega hlutlaus. Tilgangurinn með því sé að beiting fjarskiptalöggjafarinnar sé óháð tæknibreytingum, annars myndi hún úreldast fljótt.
39. Þar sem bylgjulengdardreifing í ljósleiðurum, þ.m.t. DWDM-tækni, fellur undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína og þar með þær kvaðir sem gilda á þeim markaði samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015, taldi FST að líta yrði svo á að þjónusta sem byggir á sömu tækni, líkt og Alien bylgjuflutningsþjónusta Mílu til Farice, falli einnig undir sömu markaðsskilgreiningu og sé þar með háð sömu kvöðum. Það eitt að þjónustan feli í sér nýtt fyrirkomulag á nýtingu tækninnar breyti því ekki að hún byggir á sömu flutningsaðferð og fellur þar með undir sama markað og sömu kvaðir og hefðbundnari bylgjuflutningsþjónusta.
40. Þá tekur FST ekki undir að flutningsþjónusta Mílu fyrir Farice falli utan markaðar 14. Frá landtökustað sæstrengsins, eða hverjum öðrum þeim samtengipunkti þar sem Farice afhendir samband yfir til Mílu til flutnings, er sá flutningur þar eftir framkvæmdur á stofnlínukerfi Mílu þar til sambönd eru afhent út úr stofnlínukerfum Mílu, þá annað hvort yfir á stofnlínukerfi ytri aðila eða aðgangsnét Mílu eða ytri aðila.
41. FST hefur ekki samþykkt kostnaðargreiningu Mílu á bylgjuflutningsþjónustu sem Míla veitir Farice. Fellur hin svokallaða Alien bylgjuflutningsþjónusta Mílu til Farice undir heildsölumarkað fyrir stofnhluta leigulína og þar með undir þær kvaðir sem kveðið er á um í ákvörðun PFS nr. 21/2015. Fram kemur í málsgrein 424 í viðauka A við framangreinda ákvörðun að Míla skuli uppfæra viðmiðunartilboðið eftir því sem þörf verði á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Með því að hafa ekki lagt fram uppfært viðmiðunartilboð fyrir FST til yfirferðar og samþykktar með tilliti til Alien bylgjuflutningsþjónustunnar telur FST að Míla hafi brotið gegn gagnsæiskvöð þeirri sem hvílir á félaginu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015. FST lagði vegna þessa þá skyldu á Mílu að skila FST uppfærðu viðmiðunartilboði og kostnaðargreindum verðum fyrir umrædda þjónustu eigi síðar en 2. mars 2026.
42. Um meint brot Mílu á aðgangskvöðinni vísaði Míla til þess að félagið hafi ekki synjað Ljósleiðaranum um kaup á þjónustunni. Af gögnum málsins taldi FST ráðið að Míla veitti að svo stöddu einungis Farice aðgang að Alien bylgjuflutningsþjónustu, en hafi ekki lagt fram

skýrar og aðgengilegar forsendur fyrir þjónustunni, þ.m.t. tæknilega útfærslu, skilmála og verð í uppfærðu viðmiðunartilboði. Þar sem slíkt uppfært viðmiðunartilboð Mílu lægi ekki fyrir verði að telja óvarlegt að líta svo á að með þessari háttsemi félagsins hafi falist brot á aðgangskvöð eins og hér háttar sérstaklega til. Er þá einkum horft til þess að um sérstaka vöru sé að ræða sem klæðskerasniðin var fyrir Farice, stórnotanda.

43. FST rekur að almennt beri að túlka íþyngjandi kvaðir á fyrirtæki þröngt, enda felist í þeim skerðingar á stjórnarskrárbundnum eignar- og atvinnuréttindum. Aðgangsbeiðnir skuli vera eðlilegar og sanngjarnar. Ekki sé hægt að meta hvort svo sé fyrr en aðgangsbeiðni berst frá Ljósleiðaranum á grundvelli nauðsynlegra upplýsinga sem fram muni koma í hinu uppfærða viðmiðunartilboði. Óvíst sé hvort Ljósleiðarinn eða annað fjarskiptafyrirtæki en Farice muni óska eftir umræddri þjónustu.
44. Um meint brot Mílu á jafnræðiskvöðinni sagði Ljósleiðarinn að markaðsaðilum væri mismunað þvert gegn skilyrðum jafnræðiskvaðar ákvörðunar PFS nr. 21/2015. Samkvæmt jafnræðiskvöðinni bæri Mílu að veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. eigin einingum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum, gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Mílu væri þá skylt að tryggja að upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengdri þjónustu væru aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. Ótengdir aðilar þyrftu að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur væru tiltækar með fullnægjandi fyrirvara og væri Míla því undir þeirri kvöð að tilkynna ótengdum aðilum um uppbyggingu eða aðra þróun leigulínuþjónustu félagsins með sama fyrirvara og aðilum tengdum Mílu. Sá fyrirvari skyldi aldrei vera skemmri en 6 mánuðir og upplýsingar sem miðla bæri fælu m.a. í sér fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, o.fl.
45. Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur vera byggður á hlutlægum forsendum, segir í niðurstöðu FST. Í athugasemdum Mílu lagði Míla m.a. áherslu á að í tilfelli Farice væri um magnkaup á bylgjum að ræða og að þjónustan hefði eingöngu verið veitt fyrir sæstrengi hingað til. Félagið nefndi að það yrði mun dýrara fyrir Ljósleiðarann að kaupa tugi bylgja af Mílu sem gæti leitt til þess að Ljósleiðarinn þyrfti að fara í frekari búnaðarkaup.
46. FST telur að það sé á ábyrgð aðgangsbeiðanda að meta eigin þarfir og forsendur fyrir kaupum á þjónustu af þessu tagi. Ekki sé unnt að fallast á að sú staðreynd ein og sér að þjónustan hafi upphaflega verið þróuð í samvinnu við tiltekinn viðskiptavin, leiði til þess að hún sé undanþegin kvöðum sem á Mílu hvíla. Samkvæmt jafnræðiskvöðinni beri Mílu að veita ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru, nýframkvæmda og fyrirhuguð tengiskil, og er félaginu ekki heimilt að hafna því að þróa nýja þjónustu einungis vegna þess að tengdur aðili hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu, að því marki sem beiðnin telst sanngjörn og eðlileg. Míla geti ekki hafnað því að þróa þjónustu á þeirri forsendu að Míla telji það óhagkvæmt fyrir Ljósleiðarann.
47. Setji Míla skilyrði um lágmarkskaup á þjónustunni er nauðsynlegt að rökstyðja slík skilyrði á málefnalegum rökum á grundvelli kostnaðar við framleiðslu þjónustunnar sem réttlætt gæti slík lágmark. Þá þarf jafnframt að gera grein fyrir því hvernig stofngjöld geti ekki komið til greina við að standa undir hugsanlegum einskiptis kostnaði við uppsetningu þjónustunnar að samtengingu kerfa. Enn fremur verður að skýra hugsanlega magnafslætti með vel rökstuddu kostnaðarhagræði sem kann að skapast við aukið umfang viðskipta.

48. FST telur því að Míla hafi brotið gegn gagnsæiskvöðinni í ákvörðun PFS nr. 21/2015, með því að hafa ekki uppfært viðmiðunartilboð sitt fyrir leigulínur hvað þessa þjónustu varðar, þ.m.t. verð, en ekki gegn aðgangskvöðinni í sömu ákvörðun. FST telur að sambærileg sjónarmið gildi varðandi meint brot Mílu á jafnræðiskvöðinni í umræddri ákvörðun og gildir um meint brot gegn aðgangskvöðinni. FST taldi því ekki tímabært að fullyrða að Míla hafi brotið gegn umræddri jafnræðiskvöð að þessu leyti þar sem uppfært viðmiðunartilboð Mílu væri ekki komið fram varðandi hina nýju þjónustu. Það eigi því eftir að koma í ljós hvort Ljósleiðarinn muni leggja fram formlega aðgangsbeiðni og hver viðbrögð Mílu yrðu við henni. Þá verði mögulegt að á aðgangs- og jafnræðiskvöðina geti reynt.
49. FST lagði samkvæmt framangreindu til grundvallar að Míla hafi brotið gegn gagnsæiskvöð þeirri sem hvílir á félaginu á grundvelli ákvörðunar PFS nr. 21/2015. Hins vegar lá ekki fyrir hvort að félagið hefði brotið gegn aðgangs- eða jafnræðiskvöðum umræddrar ákvörðunar.
50. Ljósleiðarinn taldi einnig að Míla hefði brotið gegn þeim þætti jafnræðiskvaðarinnar í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015, sem snýr að gæðaviðmiðunarsamningum, gæðatryggingum og birtingu lykilframmistöðupátta. Ljósleiðarinn taldi ástæðu til að FST skoðaði sérstaklega hvort Míla uppfyllti þær kvaðir um jafnræði sem kveðið væri á um í framangreindum ákvörðunum, m.a. hvað varðaði þjónustustig á leigulínnumarkaði og hvort þjónustusamningar væru mismunandi eftir viðskiptavinum. Þá hvatti Ljósleiðarinn FST einnig til að meta hvort gæðatryggingarsamningur sá sem Míla hafði birt opinberlega fullnægði þörfum markaðarins í ljósi vaxandi krafna um öryggi. Þá ítrekaði Ljósleiðarinn að skv. 2. mgr. 49. gr. fjarskiptalaga, nr. 70/2022, hefði FST heimild til að mæla fyrir um breytingar á viðmiðunartilboðum til að tryggja að þau uppfylltu þarfir markaðarins.
51. Í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 kemur fram að gæðaviðmiðunarsamningar skuli ná til ýmissa þjónustupátta er snúa að leigulínum. Ennfremur skuli þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflytning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði varðandi gæði leigulínubjónustu Mílu er mælt fyrir um að allir slíkir gæðaviðmiðunarsamningar skuli vera birtir opinberlega á heimasíðu Mílu.
52. Gildandi viðmiðunartilboð Mílu fyrir leigulínur er að grunni til frá 1. mars 2017 og var það samþykkt af PFS (nú FST) með ákvörðun PFS nr. 3/2017, dags. 15. febrúar 2017. Stofnunin gerði tilteknar breytingar á viðmiðunartilboðinu að eigin frumkvæði. Viðmiðunartilboðið var uppfært 1. febrúar 2025 og er núgildandi viðmiðunartilboð Mílu fyrir leigulínur dagsett þann dag.
53. Ákvæði gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og lykilframmistöðupáttu voru í fyrsta skipti sett í viðmiðunartilboð Mílu fyrir leigulínur með framangreindu viðmiðunartilboði sem tók gildi þann 1. mars 2017. FST tekur undir með Ljósleiðaranum að gæðaviðmið varðandi viðgerðir í tengslum við bilanir og rof varðandi umrædda leigulínubjónustu mættu vera skýrari og uppfært til samræmis við auknar kröfur þar að lútandi á þeim tæpu 9 árum sem liðin eru frá því að umrædd ákvæði í viðmiðunartilboði þessu voru samþykkt.
54. Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 49. gr. fjarskiptalaga, nr. 70/2022, sem fjallar um gagnsæiskvöðina, getur FST mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboðum. Samkvæmt 424. mgr. viðauka A við ákvörðun PFS nr. 21/2015 og 293. mgr. viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014 skal Míla uppfæra viðmiðunartilboð eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila

eða breyttrar tækni. FST ákvað því að Míla skyldi uppfæra þau ákvæði viðmiðunartilboðs félagsins fyrir leigulínur og viðkomandi viðauka er varða gæðaviðmiðunarsamninga og gæðastig til samræmis við þróun síðustu ára um öryggi fjarskiptaneta og áfallapol. Míla skyldi skila FST uppfærðu viðmiðunartilboði til yfirferðar og samþykktar eigi síðar en 2. mars 2026.

55. Ljósleiðarinn taldi einnig að gæðatrygging Mílu á leigulínusamböndum fullnægði ekki kröfum markaðarins. Í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 kemur fram að auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga væri sú kvöð lögð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu. Skyldi slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er sneru að leigulínunum, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgerða og viðgerða. Slík gæðatrygging skyldi m.a. kveða á um tiltekna sektir sem Míla þyrfti að greiða viðsejendum sínum ef brotið væri gegn gæðatryggingunni. Slík sektarákvæði skyldu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus, þannig að aðilar ættu ekki að þurfa að leita til FST eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. FST skyldi hafa eftirlit með gerð gæðatrygginga Mílu. Míla skyldi tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki yrðu upplýst um efni gæðatryggingarinnar.
56. FST tekur undir með Ljósleiðaranum að rétt sé að Míla uppfæri ákvæði viðmiðunartilboðsins og viðauka þess sem varðar gæðatryggingar til samræmis við þróun síðustu ára um auknar kröfur og öryggi og áfallapol fjarskiptaneta, þannig að gæðatryggingin endurspegli eðlilegt verklag hvað þessa þætti varðar í dag.
57. Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. 49. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, sem fjallar um gagnsæiskvöðina, getur FST mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboðum. Samkvæmt 424. mgr. viðauka A við ákvörðun PFS nr. 21/2015 og 293. mgr. viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014 skal Míla uppfæra viðmiðunartilboð eftir því sem þörf verður á. Beindi FST því að Mílu að uppfæra þau ákvæði viðmiðunartilboðs félagsins fyrir leigulínur og viðkomandi viðauka og skila því til yfirferðar og samþykktar eigi síðar en 2. mars 2026.
58. Þá kom fram í máli Ljósleiðarans að kveðið væri á um það í ofangreindum leigulínuákvörðunum að Míla skyldi mánaðarlega birta árangurstengda mælikvarða eða lykilframmistöðupætti á heimsíðu sinni. Slíkur mælikvarðar höfðu ekki verið uppfærðir síðan í júní 2022 og viðurkenndi Míla að árangursbundnir mælikvarðar hefðu ekki verið uppfærðir með reglubundnum hætti á heimasíðu félagsins.
59. Í ákvörðunum PFS nr. 8/2024 og 21/2021 kemur fram að til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð og gerði gæðaviðmiðunarsamninga lagði FST þá kvöð á Mílu að safna saman og birta upplýsingar um ákveðna lykilframmistöðupætti. Með því gætu viðskiptavinir Mílu borið saman þá þjónustu sem þeir fengju við þá þjónustu sem önnur fyrirtæki fengju, sem og meðaltal geirans. Samkvæmt framangreindu hefur Mílu um langt skeið borið að birta lykilframmistöðupætti í tengslum við leigulínupjónustu á heimasíðu sinni. Að mati FST er uppfærsla á heimasíðunni ekki tæk skýring.
60. FST taldi því að Míla hefði brotið gegn þeim þætti jafnræðiskvaðarinnar er varðar mælingu og birtingu lykilframmistöðubátta fyrir leigulínur og kveðið er á um í kafla 2.2 í ákvörðun PFS nr. 8/2014, sbr. kafla 6.5.2 í viðauka A við þá ákvörðun, og í kafla 2.2 í ákvörðun PFS nr. 21/2015, sbr. kafla 7.4.2 í viðauka A við þá ákvörðun. FST kvað Mílu til að birta án tafar slíka lykilframmistöðubirtingu.
61. Niðurstaða FST varðandi hina kærðu ákvörðun um þá þætti sem deilt er um fyrir úrskurðarnefnd var í stuttu máli sú að um aðgangsbeiðni Ljósleiðarans að tilteknu

gagnaflutningssambandi á stofnlínuhluta leigulína taldi FST að Míla hefði brotið gegn gildandi kvöð um gagnsæi. Við ákvörðun var þó litið til réttar Mílu til að þróa nýja þjónustu og taka þátt í útboðum. Í ljósi þess hvernig málum var háttað taldi FST ekki tilefni til að beita Mílu viðurlögum vegna brots síns á umræddri gagnsæiskvöð.

62. Þá taldi FST rétt að Míla uppfærði ákvæði viðmiðunartilboða félagsins fyrir leigulínur og viðkomandi viðauka er varða gæðaviðmiðunarsamninga og gæðastig til samræmis við þróun síðustu ára. Einnig skyldi Míla uppfæra ákvæði viðmiðunartilboðsins og viðauka þess sem varðar gæðatryggingar til samræmis við þróun seinustu ára.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

63. Kærandi kærir til ÚFP afmarkaðan hluta ákvörðunar FST nr. 12/2025, frá 30. desember 2025, þar sem að FST komst að þeirri niðurstöðu í kafla 4.2 að svokölluð Alien Wavelength þjónusta Mílu falli undir kvaðir sem leiddar eru af ákvörðun PFS nr. 21/2015 um stofnlínuhluta leigulína, og að Míla hafi brotið gegn gagnsæiskvöð í framangreindri ákvörðun í tengslum við AWL þjónustu félagsins.
64. Kæran takmarkast við framangreinda niðurstöðu og þær afleiðingar sem hún hefur. Gerir kærandi þá kröfu að ÚFP felli úr gildi 3. og 4. lið ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar.

1.1

65. Í kæru rekur kærandi málsatvik eins og þau horfa við félaginu. Vísað er til fyrirbyggjandi gagna um málavexti en kærandi segir forsögu málsins vera að með ákvörðun PFS nr. 21/2015 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnhluta leigulína (fyrrum markaður 14), hafi kærandi verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk („UMS“) á viðkomandi markaði. Þá var kvöðum frá árinu 2007 viðhaldið vegna áframhaldandi útnefningar Mílu með UMS. Kvaðirnar voru um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá, þ.m.t. kostnaðarþókhald.
66. Gagnsæiskvöð framangreindrar ákvörðunar frá 2015 felur m.a. í sér að kæranda ber „að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu“. Jafnframt að kæranda beri að uppfæra viðmiðunartilboð „eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni.“ Þá segir einnig að „[a]llar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara og taka þær ekki í gildi nema með samþykki PFS.“ Einnig var kæranda gert skylt að „senda PFS alla samninga sem gerðir eru um stofnlínuhluta leigulína í heildsölu.“
67. Kvöð um eftirlit með gjaldskrá felur m.a. í sér að „gjaldskrá vegna heildsölupjónustu fyrir stofnlínuhluta leigulína fyrirtækisins sé kostnaðarviðmiðuð“. Um útfærslu á þessari kvöð segir í ákvörðuninni að Míla skuli tryggja á hverjum tíma að gjaldskrár innihaldi alla þá heildsölupjónustu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sem er *í boði hjá Mílu til eigin eininga og tengdra fyrirtækja*. Jafnframt beri Mílu að endurskoða vöruframboð í gjaldskrá sinni í takt við þarfir markaðarins á hverjum tíma og ef sanngjarnar beiðnir berast í samræmi við aðgangskvöð. Allar viðbætur og breytingar á gjaldskránni skyldu fyrirfram samþykktar af PFS og tækju ekki gildi fyrr en slíkt samþykki hafi verið veitt, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu.
68. Kærandi telur að af framangreindu sé ljóst að sú gagnsæiskvöð sem lögð var á með ákvörðun nr. 21/2015 hafi einungis náð til heildsölupjónustu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína félagsins.
69. Um árábil hefur kærandi veitt Farice svonefnda AWL þjónustu sem er ljósbylgjulengdarþjónusta sem er mynduð og mótuð með „transponder“ búnaði eins netrekanda/viðskiptavinar (Farice) en flutt á DWDM-flutningskerfi annars netrekanda

(Mílu), án þess að flutningskerfið taki þátt í mótun eða stýringu umferðarinnar. Til samanburðar, er bylgjulengdardeiling DWDM tækni sem gerir kleift að senda mörg ljósmerki með mismunandi bylgjulengdum samtímis um einu og sömu ljósleiðarapættina. Með því er hægt að flytja marga aðskilda gagnastrauma á hverjum þræði, hvern á sinni bylgjulengd. AWL vísar þannig til þess þegar ein eða fleiri þessara bylgjulengda kemur frá öðrum aðila eða öðrum búnaði en eiganda netsins.

70. Sá eðlismunur er á milli AWL þjónustu og DWDM þjónustu að við veitingu AWL þjónustu veitir eigandi DWDM búnaðarins einungis flutninginn, án stjórnunar á mótun, afli, FEC eða öðrum lykilbreytum bylgjunnar. Það leiðir til þess að AWL þjónusta getur ekki fallið undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína.
71. Meðal annars að virtu framangreindu hefur kærandi litið á umrædda þjónustu sem sértæka lausn fyrir Farice sem er utan við kvaðabundna þjónustu á stofnlínnumarkaði skv. ákvörðun PFS nr. 21/2015. Kærandi hefur talið umrædda þjónustu sértæka og upphaflega veitta á grundvelli útboðs Farice, og að hún geti ekki talist sambærileg „hilluvara“ og hefðbundin ljósbylgjuþjónusta. Því hafi kærandi ekki sent viðmiðunartilboð og/eða gjaldskrár fyrir AWL þjónustuna til FST. Þá hafi FST ekki áður kallað eftir slíku af hálfu kæranda, þótt legið hafi fyrir um árábil að kærandi væri að veita umrædda þjónustu til Farice.
72. Kærandi telur í þessu samhengi að í kostnaðargreiningum sem kærandi hefur skilað til FST á síðustu árum hafi tekjur vegna AWL þjónustu kæranda til Farice verið dregnar frá kostnaði á markaði 14 með gegnsæjum hætti, þar sem kærandi taldi þessa þjónustu utan markaðar 14. Bæði hafi það verið ítarlegar Word-greinargerðir og ítarlegir útreikningar í Excel-skjölum. Frá því að ákvörðun nr. 21/2015 tók gildi hafi FST aldrei gert athugasemdir við þessa framkvæmd kæranda eða krafist breytinga á gjaldskrár eða að kærandi birti viðmiðunartilboð um AWL þjónustuna.
73. Sem dæmi nefnir kærandi að kostnaðargreining hans frá árinu 2018, sem lögð var fram gagnvart FST í tengslum við verð- og kostnaðareftirlit á stofnlínnumarkaði, sbr. ákvörðun FST (þá PFS) nr. 8/2018. Af henni yrði ráðið með skýrum hætti að tekjur vegna þjónustu kæranda gagnvart Farice hafi verið dregnar frá heildarkostnaði stofnnetsins áður en kostnaðargrunnur leigulína hafi verið ákvarðaður.
74. Í greiningunni komi fram að heildarkostnaður stofnnets kæranda sé fyrst reiknaður, en að því loknu séu tilteknar tekjur dregnar frá til að finna „sérstakan kostnaðargrunn til útreiknings á leigulínnum“. Meðal þeirra tekna sem beinlínis hafi verið taldar til frádráttar hafi verið tekjur vegna samnings við Farice, eins og sérstaklega sé tilgreint í töflu og útskýringu á greiningunni.
75. Aðferðafræðin sé ekki tilviljunarkennd, heldur endurspegli meðvitaða og kerfisbundna afmörkun á því hvaða þjónusta teljist falla undir kvaðabundinn stofnlínnumarkað og hvaða þjónusta teljist vera utan hans. Ef AWL þjónusta gagnvart Farice hefði talist hluti af kvaðabundinni stofnlínu- eða ljósbylgjuþjónustu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015, hefði verið rétt og nauðsynlegt að tekjur af þeirri þjónustu væru inni í kostnaðargrunninum og þar með undirorpnar verð- og gagnsæiskvöðum.
76. Að tekjur Farice hafi verið dregnar frá heildarkostnaði áður en kostnaðargrunnur leigulína er ákvarðaður felur að mati kæranda í sér óyggjandi staðfestingu á því að þjónustan hafi verið meðhöndluð sem utan kvaðasviðs. Þetta sé í samræmi við i) eðli þjónustunnar sem sérsamningsbundinnar og tæknilegrar sértækrar lausnar, ii) þá staðreynd að þjónustan var ekki hluti af viðmiðunartilboðum eða almennri verðskrá, og iii) þá stjórnsýsluframkvæmd að AWL þjónusta til Farice var ekki útfærð sem kvaðabundin heilsuvara. Engar athugasemdir hafi verið gerðar við að tekjur Farice væru dregnar frá, né var krafist þess að þær yrðu teknar inn í kvaðabundinn kostnaðargrunn.
77. Kærandi telur þessa framkvæmd styrkja enn frekar að AWL þjónusta gagnvart Farice félli ekki undir þær kvaðir sem lagðar voru á stofnlínnumarkaði samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015.

Að halda öðru fram síðar og jafnvel með afturvirkum hætti telur kærandi fela í sér innri mótsögn við fyrri eftirlitsframkvæmd FST og brjóta gegn grundvallarreglum um réttaröryggi, fyrirsjáanleika og meðalhóf. Að mati kæranda er því ekki einungis um að ræða skort á skýrri útfærslu kvaða, heldur jákvæða staðfestingu í kostnaðarlíkani þess að þjónustan hafi verið skilgreind og meðhöndluð sem utan kvaðabundins markaðar.

78. DWDM-þjónustan var fyrst sett fram í verðskrá árið 2023 með tilkomu nýrrar DWDM uppbyggingar með búnaði frá Ciena. Við þá vinnu var FST aftur gerð grein fyrir fyrirkomulagi gagnvart Farice, þar á meðal notkun AWL, birtingu viðmiðunartilboðs eða gjaldskrá, sem stofnuninni hefði verið rétt og skylt að gera, hefði verið um brot á gagnsæiskvöð að ræða.

1.2

79. Kjarni ágreiningsins að mati kæranda lýtur að því hvort AWL þjónusta falli undir kvaðir sem leiddar eru af ákvörðun PFS nr. 21/2015, og hvort kærandi hafi brotið gegn gagnsæiskvöð í framangreindri ákvörðun í tengslum við AWL þjónustu félagsins.
80. Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun er einnig leyst úr ágreiningi um það hvort IP-MPLS þjónusta falli undir gildissvið sömu ákvörðunar PFS frá árinu 2015. Í því sambandi rakti FST efni sérstakrar áréttingar í bréfi FST til Mílu 16. desember 2021 „að IP-MPLS kerfi félagsins félli undir þær kvaðir sem hvíla á félaginu- vegna lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulína samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015“, þar sem komið hafði fram að svo væri ekki. Niðurstaða FST í hinni kærðu ákvörðun er síðan sú að „Míla er ekki undir kvöðum, hvorki á lúkningarhluta leigulína né stofnlínuhluta leigulína, að því er varðar IP-MPLS þjónustu.“ Á grundvelli þessa „leiðir að Míla hafi, með tilliti til IP-MPLS þjónustu, ekki brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- eða gagnsæiskvöðum samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2024 og 21/2015.“
81. Hvað varðar AWL þjónustu, byggir FST á hinn bóginn á því að „þar sem bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum, þ.m.t. DWDM tækni, fellur undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína og þar með þær kvaðir sem gilda á þeim markaði samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015“ verði „að líta svo á að þjónusta sem byggir á sömu tækni, líkt og Alien bylgjuflutningsþjónusta Mílu til Farice, falli einnig undir sömu markaðsskilgreiningu og sé þar með háð sömu kvöðum.“ Þá segir FST að „það eitt að þjónustan feli í sér nýtt eða sérhæft fyrirkomulag á nýtingu tækninnar breytir því ekki að hún byggir á sömu flutningsaðferð og fellur þar með undir sama markað og sömu kvaðir og hefðbundnari bylgjuflutningsþjónusta.“
82. Samkvæmt framangreindu telur kærandi röksemdafærslu FST hverfast um að AWL þjónusta byggji á „sömu tækni“ og önnur bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum og, á þeim grunni, falli hún undir ákvörðun PFS frá 2015. Kærandi telur framangreindan rökstuðning ekki standast nánari skoðun.
83. Kærandi telur hina kærðu niðurstöðu haldna efnis- og/eða formannmörkum, og sé andstæð grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um rannsókn, meðalhóf, skýrleika, réttaröryggi og réttmætar væntingar, og feli í reynd í sér afturvirka útvíkkun kvaða.
84. Niðurstaða FST um að AWL þjónusta geti fallið undir sömu markaðsskilgreiningu og DWDM þjónusta, með þeim afleiðingum að hún sé háð sömu kvöðum samkvæmt ákvörðun FST nr. 21/2015, sé að mati kæranda röng. Jafnframt telur kærandi ljóst að ákvörðunin sé ekki byggð á viðhlítandi rannsókn, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 („ssl.“).
85. Kærandi kveður AWL þjónustu bæði tæknilega og rekstrarlega ólíka hefðbundinni stýrðri DWDM-ljósbylgjuþjónustu. Í stýrðri DWDM-heildsölubjónustu sé það netrekandinn sem: i) leggur til og stýrir transponder-búnaði, ii) ákveður mótun, flutningsgetu og aðra lykilþjónustueiginleika, og iii) ber endanlega ábyrgð á frammistöðu og gæðum þjónustunnar „end to end“.

86. Með AWL þjónustu sé þessu fyrirkomulagi hins vegar snúið við. Þar er það viðskiptavinurinn sem leggur til og stýrir „transponder“ búnaði og mótar bylgjuna og skilgreinir tæknilegar breytur hennar. Hins vegar veitir eigandi DWDM-flutningskerfisins einungis flutninginn, án stjórnunar á mótun, afli, FEC eða öðrum lykilbreytum bylgjunnar.
87. AWL og DWDM-ljósbylgjur svara þannig í raun ólíkum þörfum og telur kærandi þau ekki staðgengla. Telur kærandi þá forsendu sem virðist lögð til grundvallar í ákvörðun FST að AWL-þjónusta sé staðgengill hefðbundinnar DWDM-heildsölupjónustu sem markaðsgreiningin frá 2015 tekur til, vera ranga. AWL-þjónusta sé almennt nýtt af aðilum sem i) vilja tæknilegt sjálfræði, ii) stjórn á eigin flutningskerfum og iii) samþykkja ennfremur auka rekstraráhættu í skiptum fyrir stjórn og sveigjanleika.
88. Hefðbundin DWDM-heildsölupjónusta sé hins vegar nýtt af aðilum sem i) óska eftir fullstýrðri tengiþjónustu og ii) gera kröfur um þjónustustig, rekstrarábyrgð og gæðatryggingu af hálfu veitanda.
89. FST hafi hvorki lagt fram eftirspurnar- né framboðsgreiningu sem sýnir fram á raunverulega staðgöngu þessara tveggja þjónustutegunda. Án slíkrar greiningar er ekki unnt að fullyrða að AWL falli undir sama skilgreinda vörumarkað og stýrð stofnlínu- eða ljósbylgjuþjónusta. Þannig hafi ekki verið lagður nægilega traustur grundvöllur að þeirri niðurstöðu að staðganga væri milli þjónustunnar. Að þessu leyti telur kærandi athugun FST hafa farið í bága við rannsóknarreglu 10. gr. ssl., sbr. einnig *H 111/2014*.
90. Kærandi þekkir engin dæmi þess á EES-svæðinu að AWL þjónusta falli undir umræddan markað og sé háð sambærilegum kvöðum og haldið er fram í hinni kærðu ákvörðun FST. Aðeins megi finna örfá dæmi þar sem þjónustuaðilar bjóða „spectrum as a service“, enda er það frekar ný vara sem krefst sérhæfðs búnaðar (Open Lina Systems).
91. Þá telur kærandi að DWDM-ljósbylgja sé stýrð þjónusta en AWL sé það ekki. AWL sé í eðli sínu aðgangur að flutningsinnviði eða litrófi, fremur en stýrð heildsölupjónusta. Hún sé ekki hönnuð til þess að veita eiganda flutningskerfisins möguleika á: i) heildstæðri þjónustustýringu, ii) virku gæðamati, eða iii) framfylgd þjónustuskilyrða „end-to-end“.
92. Til þess að umbreyta AWL í stýrða bylgjulengdarþjónustu með sambærilegum eiginleikum og hefðbundin DWDM-heildsölupjónusta þyrfti sérstakan búnað og sérhæfða net-stjórnunarvirkni, svo sem: i) Optical Channel Monitoring (OCM), ii) virkt innspýtingareftirlit, iii) aflstýringu og iv) sjálfvirkan verndarbúnað. Slík virkni er hvorki hluti af AWL-þjónustu fyrirtækisins, eins og hún hefur verið veitt í samræmi við óskir Farice, né fyrirbyggjandi í öllum DWDM-flutningskerfum. Skortur á slíkri stýringu og eftirliti útilokar að AWL geti raunhæft verið háð sömu þjónustu- og gæðaskuldbindingum og stýrð DWDM-heildsölupjónusta.
93. Kærandi hefur boðið DWDM heildsölupjónustu til allra fyrirtækja á markaði frá árinu 2023, og telur þá þjónustu uppfylla þarfir íslenskra fjarskiptafélaga án þess að setja öryggi fjarskipta á Íslandi í hættu. Kærandi bendir einnig á að tvö önnur landsdekkandi DWDM kerfi séu í boði (Ljósleiðarinn og Nova) og því megi leiða líkur að því að virk samkeppni sé um þessa þjónustu.
94. Rekstur og áhætta í AWL er því verulega frábrugðin og tæknilega eðlisólík hefðbundinni stýrðri DWDM/ljósbylgjuþjónustu. Eigandi flutningskerfisins stýri ekki lykilbreytum bylgjunnar (mótun/parametrum), flutningskerfið taki ekki þátt í mótun eða stýringu umferðar, og rekstur/gæðatrygging verði því verulega flóknari og áhættusamari.
95. Kærandi telur þennan skort á stjórn og „end-to-end“ sýn leiða jafnframt til verulegrar rekstraráhættu sem sé ekki fyrir hendi í DWDM/ljósbylgjuþjónustu; bilanagreining og úrræðaleit sé torveld, ábyrgðarskil milli aðila séu óljós, vöktun og stjórnun sé takmarkaðri en í innbyggðum („native“) bylgjum, og innspýting AWL geti – ef ekki er vandað til – valdið alvarlegum truflunum og stefnt í hættu annarri umferð á öðrum ljósbylgjum sem flutt er yfir sömu ljósleiðaraþræði. Hafa beri í huga að kærandi hafi almennt aðeins yfir einu

ljósleiðarapari að ráða fyrir þessa þjónustu á viðkomandi stofnleiðum. Af því leiði að takmarkað tíðnisvið sé til umráða og flytja þurfi allar ljósbylgjur innan sama tíðnisviðs. Kærandi hafi því ekki raunhæft svigrúm til að aðgreina AWL-ljósbylgjur sem valda truflunum, eða geta valdið truflunum, frá öðrum ljósbylgjum – þar á meðal innbyggðum („native“) bylgjum – með því að færa þær yfir á sérstakt eða aðskilið ljósleiðarapar. Þetta auki verulega rekstraráhættu og undirstrikar að AWL-þjónusta krefjist annars mats og annarrar meðferðar en stýrð DWDM-ljósbylgjuþjónusta.

96. Enn fremur beri að líta til þess að „spectrum sharing/leasing“ sem stýrð og eftirlitshæf heildsöluvara krefjist sérhæfðra eininga og sértækrar NMS-virkni (t.d. sértækra mælinga/OCM, innspýtingareftirlits, aflstýringar o.s.frv.) sem ekki sé sjálfgefin í öllum línukerfum. Þar sem slík virkni sé ekki til staðar í tilviki AWL þjónustu sé hún ekki raunhæf sem almenn, stöðluð heildsöluvara með sambærilegum þjónustu- og gæðaskuldbindingum.
97. Af öllu framangreindu telur kærandi leiða að forsendur FST um tæknilegan og rekstrarlegan sambærileika AWL og hefðbundinnar DWDM-ljósbylgjuþjónustu standist ekki. Sú forsenda geti því ekki verið lögmætur grundvöllur til að láta kvaðir frá 2015 ná til AWL þjónustu Mílu til Farice.
98. Kærandi telur kvaðir samkvæmt fjarskiptaregluverki í eðli sínu íþyngjandi gagnvart þeim sem þær beinast að. Í samræmi við kröfur um skýrleika íþyngjandi stjórnvaldsákvörðana, þ. á m. varðandi framkvæmd slíkra ákvörðana, verði að gera þá kröfu til fjarskiptayfirvalda að ekki orki tvímælis hvort tiltekin vara/þjónusta falli undir kvöð. Í því sambandi beri einnig að horfa til þess að kvaðirnar snerti atvinnustarfsemi fjarskiptafyrirtækja, sem njóti verndar skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár. Þannig leiði m.a. af skýrleikareglu stjórnarsýsluréttar, að sé efni stjórnvaldsákvörðunar mjög óljóst, geti það leitt til þess að aðila verði ekki refsað enda þótt hann hafi ekki farið að fyrirmælum hennar. FST beri alla áhættu af óljósu efni ákvörðunar, þ.m.t. útfærslu kvaða, sbr. meðal annars *H 218/2012*.
99. Ekki verði ráðið skýrlega af ákvörðun PFS frá 2015 að umrædd þjónusta hafi fallið undir hana. Því síður að virtri þeirri staðreynd, að í stjórnarsýsluframkvæmd sinni frá 2015, hafi FST aldrei gefið tilefni til þess skýringarkosts sem birtist í hinni kærðu ákvörðun. Verði FST að bera halla af þeirri óvissu sem skapast hafi fyrir eigin tilstuðlan um inntak kvaðarinnar.
100. Kærandi hefur því ekki talið skýrt að umrædd þjónusta rúmist innan ákvörðunar PFS nr. 21/2015 og telur raunar að svo sé ekki. Horfa verði til þess hvernig ákvörðunin hafi verið framkvæmd þegar leitast er við að túlka inntak hennar í fyrirliggjandi samhengi.
101. Kærandi áréttar jafnframt að FST hefur haft vitneskju um AWL þjónustu til Farice allt frá árinu 2012, a.m.k., og jafnvel fengið reglulega ítarlegar upplýsingar um tekjur af þjónustunni. Tekjur vegna AWL þjónustu kæranda til Farice hafa um langt skeið verið frádregnar kostnaði með gagnsæjum hætti í kostnaðargreiningum sem kærandi hefur skilað til FST á síðustu árum á markaði 14, án þess að FST hafi gert við það athugasemdir eða krafist breytinga á jaðri hinnar kvaðabundnu þjónustu.
102. FST hafi ekki séð ástæðu, síðan ákvörðun PFS nr. 1/2015 tók gildi, til að kalla eftir því að kærandi sendi FST viðmiðunartilboð og/eða gjaldskrá fyrir AWL þjónustuna – eins og lögskylt væri ef slíkar kvaðir giltu um þjónustuna. Þannig sé um að ræða samfellda stjórnarsýsluframkvæmd þar sem FST hafði fjölmörg tækifæri til að bregðast við og krefjast breytinga, en gerði það ekki. Þannig hafi skapast réttmætar væntingar um að AWL þjónustan félli ekki undir sömu kvaðir og hefðbundin leigulínu-/ljósbylgjuvara.
103. Með ákvörðun FST í máli nr. 12/2025 hafi hins vegar orðið íþyngjandi breyting á þeirri stjórnarsýsluframkvæmd. Í þessu sambandi verði að líta til þess að þegar íþyngjandi breyting er gerð á stjórnarsýsluframkvæmd ber að fylgja ákveðnum óskráðum reglum, sem flestar eigi rætur að rekja til meginreglunnar um réttmætar væntingar málsaðila, þ. á m. að tekin sé formleg ákvörðun um breytingu á stjórnarsýsluframkvæmd og að þeim, sem breytingin varðar,

sé tilkynnt um það sérstaklega svo þeir geti gætt hagsmuna sinna. Á þessu hafi orðið misbrestur.

104. Kærandi bendir í þessu sambandi á dóm Hæstaréttar í máli nr. 39/2023 þar sem dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að breyting á stjórnsluframkvæmd yrði að samrýmast meginreglum stjórnsluréttar um heimildir stjórnvalda til að gera breytingar á stjórnsluframkvæmd sem væri íþyngjandi fyrir borgara. Í dóminum segi: „[í] því sambandi er almennt viðurkennt að þegar stjórnvöld taka afstöðu til þess hvaða breytingar unnt er að gera á efni stjórnsluframkvæmdar verði þau meðal annars að líta til réttmætra væntinga málsaðila og taka tilhlýðilegt tillit til þeirra.“
105. Verði ekki fallist á að um breytta stjórnsluframkvæmd hafi verið að ræða, byggir kærandi á því að félagið hafi enga að síður öðlast réttmætar væntingar, sem njóti verndar samkvæmt reglu 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu og meginreglu stjórnsluréttar, í skjóli langvarandi aðgerða- og athugasemdaleysis FST, enda liggi fyrir að stofnunin hafði vitneskju um útfærslu AWL þjónustunnar í áráðir, án þess að hafa gert nokkrar athugasemdir þar að lútandi og kærandi hafi hagað viðskiptum sínum í réttmætu trausti þess að þjónustan félli utan gagnsæiskvaðarinnar. Meðal annars verði að gæta að því að það hvíldi á FST, meðal annars í ljósi lögbundins eftirlitshlutverks, að bregðast við, hafi stofnunin talið að kærandi væri með einhverri háttsemi sinni að brjóta gegn skilyrðum ákvörðunar nr. 21/2015.
106. Kærandi styður sérstaklega við þá nálgun sem hann hefur áður haldið á lofti gagnvart FST að ef stofnunin telur þörf á að „árétta“ að tiltekin þjónusta falli undir eldri kvaðir, geti slík árétting í reynd verið íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem verður að standast kröfur stjórnsluréttar og fjarskiptaréttar um framkvæmd markaðsgreiningar og álagningar kvaða á þeim grundvelli. Í sambærilegri atburðarrás, sbr. fyrri umfjöllun um IP-MPLS þjónustu, taldi ÚFP að árétting FST hefði í lagalegu tilliti verið stjórnvaldsákvörðun og FST dró hana síðan til baka meðal annars með vísan til formannmarka.
107. Kærandi telur hina kærðu niðurstöðu hafa sambærilega eiginleika; hún feli í reynd í sér eftir á skýringar/útvíkkun á gildissviði kvaða gagnvart sérækri þjónustu og sé síðan notuð til að leiða að því að brot hafi átt sér stað um árabíl. Afleiðing hinnar kærðu niðurstöðu sé að kvaðir séu í reynd látnar ná til AWL aftur í tímann, án skýrrar fyrri afmörkunar, án aðlögunartíma og án þess að sýnt sé fram á að slík afturvirkni sé nauðsynleg og hófleg. Um íþyngjandi ráðstafanir gildi ríkar kröfur um rannsókn og rökstuðning og að valið sé vægasta úrræði sem að gagni kemur.
108. Stjórnsluframkvæmdin beri þess merki að AWL þjónusta falli ekki undir umrædda ákvörðun. Því til samræmis verði að fella úr gildi hin kærðu ákvörðunarorð.
109. Loks bendir kærandi á að árið 2024, og í tengslum við yfirstandandi endurskoðun á markaðsgreiningum á stofnlínumörkuðum leitaði FST eftir sjónarmiðum markaðsaðila um hvort tengingar Farice frá landtökustöðum sæstrengja til afhendingarstaða féllu undir markað 4, markað 14 eða teldust sérmarkaður utan skilgreindra markaða. Þessi umleitan FST gefur skýrlega til kynna að afmörkun slíkra tenginga/lausna hafi alls ekki verið ótvíræð í huga FST. Jafnframt orkar verulega tvímælis, í ljósi þeirrar óvissu sem var fyrir hendi meðal annars hjá FST, að halda því fram að skyldur kæranda hafi verið nógu skýrar að unnt sé að grípa til afturvirkra beitingar á gagnsæiskvöð ákvörðunar PFS nr. 21/2015.
110. Kærandi vísar að endingu til þess að samspil rannsóknarreglu og meðalhófsreglu hefur verið áréttað í úrlausnum ÚFP og dómaframkvæmd, þar sem gerðar eru ríkar kröfur til skýrleika og rökstuðnings þegar íþyngjandi ákvörðun er tekin.
111. Að lokum telur kærandi mikilvægt að árétta að ákvörðun FST sem byggt er á tók gildi fyrir meira en tíu árum. Á þeim tíma hafi orðið verulegar og grundvallarbreytingar á

fjarskiptamörkuðum, bæði tæknilega og viðskiptalega, sem leiði til réttaróvissu um túlkun og gildissvið slíkra eldri ákvarðana.

112. Kærandi bendir í þessu sambandi á að samkvæmt regluverki Evrópusambandsins fyrir gildistöku fjarskipta (EECC) var almennt miðað við að eftirlitsstjórnvöld skyldu endurskoða markaðsgreiningar að jafnaði á þriggja ára fresti. Með gildistöku kóðans og setningu fjarskiptalaga nr. 70/2022 er nú kveðið skýrt á um að slíka endurskoðun skuli framkvæma innan fimm ára frá síðustu markaðsgreiningu, sbr. 8. mgr. 44. gr. laganna. Eins og áður segi hafi umrædd markaðsgreining sem ákvörðun PFS nr. 21/2015 tekur til og sem FST byggir á í hinni kærdi ákvörðun, ekki verið endurskoðuð í meira en tíu ár – þrátt fyrir skýra lagaskyldu um endurskoðun innan fimm ára.
113. Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“) hafi ítrekað gert alvarlegar athugasemdir við þann drátt sem hafi orðið á markaðsgreiningum FST. Slíkar athugasemdir hafi komið fram í öllum svonefndum „Comment Letters“ frá ESA vegna fyrirhugaðra markaðsákvæðna FST, a.m.k. á síðastliðnum tíu árum. Í þeim bréfum hefur ESA sérstaklega bent á að liðin hafi verið sex ár, sjö ár og jafnvel átta ár á milli markaðsgreininga á sömu mörkuðum og vísað til þess sem veigamikils dráttar.
114. ESA hafi jafnframt ítrekað lagt áherslu á að slíkur dráttur sé ekki aðeins formlegur annmarki, heldur geti hann haft verulega neikvæð áhrif á samkeppni og dregið úr réttaröryggi markaðsaðila, þar sem fyrirtæki geti ekki haft skýra og uppfærða mynd af þeim reglum og kvöðum sem gilda hverju sinni. Þetta komi skýrt fram í bréfi ESA til Fjarskiptastofu 5. maí 2014, þar sem m.a. segi:

If an NRA does not analyze the relevant markets at regular intervals, it considerably delays the enforcement of imposed remedies on the SMP undertaking, this may harm competition on those markets and reduce legal certainty for market participants with regard to the applicable regulatory conditions. Market players need to have a consistent and up-to-date overview of the prevailing regulatory and competitive conditions to determine their business and investment choices...

115. Að mati kæranda birtist skýrlega í þessu máli hvernig tafir á endurskoðun markaðsskilgreininga FST geta dregið úr réttaröryggi málsaðila. Þá telur kærandi ljóst að ekki sé heimilt, hvorki samkvæmt EES-rétti né íslenskum stjórnsýslurétti, að byggja íþyngjandi og afturvirkar niðurstöður á úreltum markaðsgreiningum, einkum þegar eftirlitsaðillinn sjálfur hefur sætt ítrekaðri gagnrýni fyrir tafir á endurskoðun þeirra. Slík stjórnsýsla sé til þess fallin að rýra réttaröryggi, ganga gegn meðalhófi og brjóta gegn þeim kröfum sem gerðar eru til fyrirsjáanleika og skýrleika stjórnvaldsákvæðna.
116. Kærandi telur sérstaklega óvarlegt og ólöglegt við þessar aðstæður að beita eldri markaðsgreiningarákvörðunum með víðtækri og íþyngjandi túlkun, án nýrrar markaðsgreiningar, án skýrrar afmörkunar þjónustu og án þess að tekið sé tillit til þeirra miklu breytinga sem orðið hafa á tæknilegum og viðskiptalegum forsendum markaðarins frá því að ákvarðanirnar voru teknar.
117. Samkvæmt framangreindu krefst kærandi þess að ÚFP:
- ógildi niðurstöðu FST í kafla 4.2 hinnar kærdi ákvörðunar um að AWL-þjónusta hafi alla tíð fallið undir tilgreindar SMP-kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu 2015;
 - ógildi allar tengdar niðurstöður um brot og afleiddar ráðstafanir/kröfur; og
 - taki til greina önnur úrræði sem nefndin telur rétt, eftir atvikum með þeim skýru fyrirmælum að afmörkun og útfærsla skyldna gagnvart AWL (ef einhver) fari fram framvirkt, með skýrleika, rökstuðningi og meðalhófi.

118. Með bréfi, dags. 4. febrúar 2026, var FST veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við framkomna kæru á ákvörðun FST frá 30. desember 2025 um brot Mílu á kvöðum. Athugasemdir bárust hinn 12. mars 2026.
119. FST krefst þess aðallega að kærinni verði vísað frá vegna óskýrleika og annmarka á kröfugerð.
120. Þótt ekki séu gerðar eins strangar kröfur til forms og efnis erinda aðila í stjórnslumálum eins og fyrir dómstólum telur FST að það verði engu að síður, í kærumáli um ógildingu á stjórnvaldsákvörðun, að gera kröfu um skýrleika þess sem krafist er úrskurðar um. Það megi ráða af a.-lið í kæru að krafist sé ógildingar á tilteknum þætti hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. niðurstöðu í kafla 4.2 ákvörðunarinnar um „Alien Wavelength-þjónustu“. Hins vegar sé FST ómögulegt að skilja hvað felist í kröfu kæranda samkvæmt b.-lið um að ÚFP „ógildi allar tengdar niðurstöður um brot og afleiddar ráðstafanir/kröfur“. FST er ekki kunnugt um hvaða tengdu niðurstöður um brot sé um að ræða eða hvaða afleiddu ráðstafanir eða kröfur sé verið að vísa til.
121. Því sé um að ræða ótilgreinda kröfugerð af hálfu kæranda eða hálfgerðan „opinn tékka“ sem kærandi gæti síðan fyllt út í eftir hentugleika síðar meir með því að tengja aðrar niðurstöður, ráðstafanir og kröfur undir réttaráhrif úrskurðarins, ef ÚFP myndi fallast á kröfuna.
122. FST gerir alvarlegar athugasemdir við kröfugerð kæranda samkvæmt c.-lið og telur hana fela í sér veigamikinn formannmarka sem brýtur gegn meginreglu íslensks stjórnarfars um tvö stjórnslustig. Í þessum kröfulið fari kærandi fram á að ÚFP taki til greina „önnur úrræði sem nefndin telur rétt.“ Þótt ÚFP hafi í fyrri úrlausnum sínum slegið því föstu að hún fari með fullt endurskoðunarvald á efni stjórnvaldsákvörðana FST, að þá telur FST það ekki geta leitt til þess að kærandi geti sett það alfarið í hendur ÚFP að velja önnur og ótilgreind úrræði, sem nefndin metur rétt að beita Mílu, í stað þeirra fyrirmæla sem er að finna í hinn kærðu ákvörðun. Ef fallist væri á slíkt myndi það í raun jafngilda því að æðra sett stjórnvald væri að leysa úr máli að kröfu aðila á einu stjórnslustigi.
123. FST telur að þar sem krafa kæranda er sett fram í þremur staflaðum, og ekki verði séð að mismunandi liðir kröfugerðarinnar séu forgangsraðaðir eða þeim skipt upp í aðalkröfu og varakröfu, séu annmarkar á efni og frágangi kröfugerðarinnar og þar sem hún sé sett fram í einu lagi sé óhjákvæmilegt annað en að vísa kærinni frá í heild sinni.
124. Fallist ÚFP ekki á kröfu um frávísun á kæru krefst FST þess til vara að hin kærða ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest efnislega með vísan til forsendna hennar.

2.1

125. FST telur ágreining aðila ekki lúta að tilteknum málsatvikum, heldur mismunandi skilningi þeirra á inntaki og túlkun þeirra kvaða sem hvíla á kæranda. Kærumálið varði sérstaklega aðgangsbæðni Ljósleiðarans um AVL ljósbylgjuþjónustu sem aðilar náðu ekki saman um. Skýringar á því hafi komið fram í sjónarmiðum aðila sem FST tók afstöðu til í hinn kærðu ákvörðun. Þá hafnar FST að umfjöllun kæranda um málsatvikum geti talist til málavaxta, enda feli hún í sér röksemdir kæranda fremur en hlutlæga lýsingu á atvikum málsins.
126. Grundvöllur málsins er að mati FST sá að gagnsæiskvöðin er ein lykilforsenda þess að kvaðir um aðgang og jafnræði nái fram að ganga í reynd og skili tilætluðum árangri. Með kvöðinni sé unnt að skylda fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta, með skýrum og aðgengilegum hætti, upplýsingar um skilmála, tæknilega útfærslu og verð fyrir aðgang og samtengingu. Slík upplýsingagjöf stuðli að fyrirsjáanleika á markaði, dragi úr líkum á ágreiningi og auki traust markaðsaðila á því að þjónustan sé veitt á jafnræðisgrundvelli og án mismununar.
127. Birting sundurliðaðs viðmiðunartilboðs gegni mikilvægu hlutverki í þessu samhengi. Með því liggja fyrir, frá upphafi, þeir skilmálar og kjör sem gilda um aðgang, þ. á m. verð, gæði þjónustu,

tæknilegar forsendur og afgreiðslutímar. Þetta auðveldar nýjum og/eða minni aðilum að meta raunhæfa möguleika sína á markaðnum og tryggir að þeim sé ekki gert að kaupa aðstöðu eða þjónustu sem þeir hafa ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið sé þannig ekki einungis upplýsingaskjal, heldur grundvallartæki til að tryggja virka samkeppni og jafnræði á viðkomandi heildsölumarkaði.

128. Sérstaklega er kveðið á um í ákvörðun PFS nr. 21/2015 að kærandi skuli birta endurnýjað viðmiðunartilboð og uppfæra það eftir því sem þörf krefur, m.a. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Með þessu telur FST ótvírætt gert ráð fyrir að gagnsæiskvöðin sé virk og taki mið af þróun markaðar og tæknilegra lausna hverju sinni. Þessi skylda til að uppfæra viðmiðunartilboð vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni felur í sér að innleiðing nýrrar eða breyttrar tæknilausnar leysir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk ekki undan þeirri kvöð að tryggja gagnsæi um þá þjónustu sem veitt er. Er þessu ætlað að tryggja að tæknileg þróun verði ekki til þess að þjónusta, sem að efni til fellur undir skilgreindan markað, falli í reynd utan ramma gildandi kvaða. Viðmiðunartilboð á að endurspeglar þá þjónustu sem í boði er á hverjum tíma og þær forsendur sem gilda um aðgang að henni, enda er skilgreining á hugtakinu leigulína mjög víðtæk í ákvörðun PFS 21/2015, gagnert í þeim tilgangi að fanga slíkar breytingar eða þróun.
129. Um eðli bylgjulengdardeilingar sem flutningsleið segir FST að bylgjulengdardeiling (WDM, Wave Division Multiplexing), hvort sem það er með grófri skiptingu eða fínni, snýst um að senda marga liti, þ.e. margar bylgjulengdir yfir sama ljósleiðaraþráðinn í stað einnar bylgjulengdar í hverjum þráði. Með þessum hætti margfaldist nýting og flutningsgeta hvers þráðar. Þjónustan er alla jafna samhverf og veitt um par af ljósleiðaraþráðum.
130. Flutningurinn sjálfur feli í sér stofnleigulínuþjónustu. Án þeirrar flutningsgetu sem bylgjulengdin veiti fái viðskiptavinur ekki flutning gagna sinna milli tengipunkta stofnlínunetsins. Bylgjulengdin sé því tæknileg útfærsla flutningsþjónustu innan stofnlínukerfis.
131. Alien-bylgjulengd nýti slíka högun til að flytja eina eða fleiri bylgjulengdir frá ytri aðila í gegnum netkerfi þjónustuaðilans, fyrir ytri aðila sem hafa tæknilega getu til að útbúa sjálfir sendingu og móttöku bylgjulengdarinnar. Um sé að ræða sömu tegund flutningsleiðar í tæknilegum skilningi, en með því rekstrarfyrirkomulagi að virkur sendi- og móttökubúnaður bylgjulengdarinnar er undir stjórn annars aðila en eiganda undirliggjandi nets.
132. Þá telur FST skilgreiningu á leigulínum víðtæka, lifandi og fangi markaðs- og tækniþróun. Markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína taki til flutningsgetu sem seld er fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Markaðurinn nái yfir línur með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum. Oftast séu stofnlínur byggðar á stafrænni tækni en þó séu grunnlínur í sumum tilfellum leigðar án endabúnaðar.
133. Línuskiptingar falli ekki undir markaðinn, en þá sé um að ræða þjónustu sem geri notanda kleift að velja mismunandi ákvörðunarstað fyrir merkjasendingar hverju sinni sem þær eru sendar. Hins vegar geti þjónusta sem tengir einn nettengipunkt við marga fallið undir markaðinn ef allir punktarnir eru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu þjónustunnar.
134. Hefðbundin skilgreining leigulínu feli í sér að „um sé að ræða viðvarandi tengt samband til einkaafnota fyrir leigutakann með samhverfa afkastagetu“. Til að geta talist leigulína þurfi þjónusta að vera varanleg tenging milli tveggja eða fleiri fastra staða, þar sem allir tengipunktar eru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu. Þá þurfi hún að vera til einkaafnota og veita samhverfa afkastagetu. Afkastageta geti verið breytileg á slíkum línunum, en litið sé á slíkan mun sem stigsmun fremur en eðlismun og því sé litið svo á að þær séu á sama markaði. Samskiptahættir sem veiti svipaða afkastagetu séu því staðgönguvörur hver við aðra.
135. Í þeim tilvikum sem staðganga er frá meginvöru til nýrrar vöru eru báðar taldar til viðkomandi markaðar samkvæmt FST, jafnvel þó svo að staðganga sé mögulega ekki hin sama til baka. FST

telur þetta hafa þýðingu við afmörkun markaðarins, enda yrði annars hætt á að nýjar lausnir féllu utan skilgreiningar þrátt fyrir að gegna sömu virkni og leysa sömu þarfir, þ.e. að flytja gögn á milli A og B.

136. Með sama hætti geti fyrirtæki með auknar þarfir uppfært leigulínur sínar nokkrum sinnum sem leiði til svonefndrar staðgöngukeðju. Staðgöngukeðja myndist þegar fjarskiptafyrirtæki líti til stækkunar sambanda sem það kaupir í heildsölu vegna aukinna þarfa við netrekstur sinn. Þegar slík staðgöngukeðja myndast leiði það til þess að nýrri samskiptareglur og flutningsmiðlar séu á sama markaði og hinar eldri. Af þessu leiði að markaðsskilgreiningin sé ekki bundin við tæknilega stöðu á tilteknum tíma heldur taki tillit til eðlilegrar tækniþróunar og framfara á gildistíma viðkomandi greiningar.
137. Upptalning á tilteknum þjónustutegundum, s.s. lausnum byggðum á bylgjulengdardeilingu (WDM, CWDM og DWDM), lýsi því hvaða þjónustur féllu undir markaðinn við töku ákvörðunarinnar og hafi ekki verið tæmandi. Skilgreining markaðarins var víðtæk og ætlað að vera nægjanlega sveigjanleg til að standa óbreytt þrátt fyrir breytingar á tækni og flutningsmiðlum, svo fremi sem viðkomandi þjónusta uppfylli efnisleg skilyrði leigulínu. Ef þau skilyrði eru uppfyllt falli þjónustan undir markaðinn, óháð heiti hennar eða þeirri tæknilausn sem liggur að baki. Alien-bylgjulengdarflutningur sé án vafa leigulína samkvæmt skilgreiningu ákvæðisins.

2.2

138. FST gerir athugasemdir við einstaka sjónarmið og málsástæður kæranda. Stofnunin telur kröfugerð óljósa og óskýra og vísar til þess að í a. lið kröfugerðar kæranda sé þess krafist að ógilt verði niðurstaða FST í kafla 4.2 hinnar kærðu ákvörðunar um að Alien-bylgjuflutningsþjónusta Mílu hafi alla tíð fallið undir tilgreindar SMP-kvaðir samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015. Að mati FST byggir þessi framsetning á misskilningi á efni og forsendum ákvörðunarinnar.
139. Í hinni kærðu ákvörðun sé ekki komist að þeirri niðurstöðu að Alien-bylgjuflutningsþjónustan hafi „alla tíð“ fallið undir kvaðir, enda liggi fyrir að sú þjónusta var ekki til staðar þegar markaðsgreiningin var gerð og gat því eðli málsins samkvæmt ekki sætt mati á þeim tíma. Í kafla 4.2 sé hins vegar lagt mat á það hvort Alien-bylgjuflutningsþjónustan falli efnislega undir þann heildsölumarkað sem skilgreindur var í markaðgreiningunni árið 2015 og þar með þær kvaðir sem lagðar voru á kæranda vegna umtalsverðs markaðsstyrks. Skyldur kæranda komu til framkvæmda þegar annað fjarskiptafyrirtæki en Farice, sem varan var upphaflega hönnuð fyrir, sýndi vörunni áhuga og almenn eftirspurn eftir henni varð til. FST hafi fyrir því heimildir að fleiri fyrirtæki en Ljósleiðarinn myndu íhuga að kaupa slík sambönd. Hin kærða ákvörðun verði því ekki túlkuð á þann hátt sem kærandi leggur til grundvallar í kröfugerð sinni.
140. Í b. lið kröfugerðar kæranda er þess krafist að „allar tengdar niðurstöður um brot og afleiddar ráðstafanir/kröfur“ verði felldar úr gildi. Að mati FST er þessi kröfufélag óskýr og ekki nægilega afmarkaður. Ekki er tilgreint með skýrum hætti hvaða tilteknu ráðstafanir eða afleiddar kröfur kærandi telur falla undir kröfuna. FST telur kröfufélaginn því almenns eðlis og óafmarkaðan að efni til, sem leiði til þess að ekki er hægt að leggja hann til grundvallar í úrskurðarorðum.
141. Að mati FST er c. liður kröfugerðarinnar einnig óskýr. Kærandi fari þess á leit að úrskurðarnefndin taki til greina „önnur úrræði sem nefndin telur rétt, eftir atvikum með þeim skýru fyrirmælum að afmörkun og útfærsla skyldna gagnvart AWL (ef einhver) fari fram framvirkt, með skýrleika, rökstuðningi, og meðalhófi.“ FST telur hlutverk ÚFP vera að endurskoða lögmæti og eftir atvikum efni kærðrar ákvörðunar á grundvelli framkominna krafa, en ekki að semja eða leggja á nýjar kvaðir eða útfæra þær.
142. Af stöðu kæranda, sem stórs og reynds aðila á markaði, verði að gera ríkar kröfur um að kröfugerð sé skýr, afmörkuð og þannig úr garði gerð að hún geti staðið sjálfstætt til úrlausnar.

2.3

143. Kærandi byggir á því að sá eðlismunur sé á milli Alien-bylgjuflutningsþjónustu og hefðbundinnar DWDM þjónustu, að við veitingu Alien-bylgjuflutningsþjónustunnar veiti „eigandi DWDM-flutningskerfisins einungis flutninginn, án stjórnunar á mótun, afli, FEC eða öðrum lykilbreytum bylgjunnar“. Af því leiði að Alien-bylgjuflutningsþjónustan falli ekki undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína.
144. Þessi röksemdarfærsla kæranda byggir á því að líta yrði á rekstrarfyrirkomulag sem úrslitaatriði við markaðsgreiningu. FST telur slíkt fyrirkomulag ekki fá stoð í þeirri skilgreiningu á leigulínu sem hefur verið lögð til grundvallar. Markaðurinn taki til varanlegrar tengingar milli tveggja eða fleiri fastra staða, þar sem allir tengipunktur eru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu. Þetta sé óháð því hvaða tæknilausn er beitt eða hver stjórnar bylgjunni.
145. Hins vegar sé það sjálfur flutningurinn sem feli í sér stofnlínuþjónustu. Án þeirrar flutningsgetu sem DWDM kerfið veiti færi enginn gagnaflutningur fram milli tengipunkta stofnlínunetsins. Það að eigandi kerfisins stýri ekki mótun, afli, FEC eða öðrum lykilbreytum bylgjunnar breyti því ekki að hann veitir samfellda og viðvarandi flutningsgetu milli fyrirfram skilgreindra punkta. Þarfirnar sem þjónustan mætir eru í grunninn þær sömu, þ.e. að flytja gögn milli A og B. Ljósbylgjan er flutt um DWDM kerfi Mílu og Míla veitir Farice þá flutningsþjónustu.
146. FST telur leigulínur geta verið útfærðar með mismunandi hætti hvað varði stjórnun. Í tilviki svartra ljósleiðara, sem teljist til leigulína, hafi leigutaki til að mynda fulla stjórn og setji upp eigin virkan búnað, en þjónusta þess sem leigir frá sér ljósleiðarann telst óvirk. Í öðrum tilvikum getur leigusali veitt virka og að einhverju marki stýrða þjónustu og geta þær verið misjafnlega mikið stýrðar. Hvort tveggja geti fallið undir skilgreiningu leigulínu, enda sé það ekki umfang eða eðli stjórnunar sem ráði úrslitum. Kjarni málsins sé að um er að ræða gagnaflutningsþjónustu milli A og B sem uppfylli hina víðtæku og lifandi vöruskilgreiningu sem gildi á umræddum stofnlínumarkaði. Mismunandi rekstrarfyrirkomulag eða stig stjórnunar breyti ekki eðli þjónustunnar.
147. Varðandi þá fullyrðingu kæranda að innlend fjarskiptafyrirtæki hafi ekki þörf fyrir Alien Wavelength og að aðrar lausnir dugi þeim, áréttar FST að það er ekki í verkahring eins markaðsaðila að ákvarða hvaða lausnir mæta þörfum annarra fyrirtækja. Nú liggur fyrir að annað fjarskiptafyrirtæki hafi sýnt Alien-bylgjuflutningsþjónustu kæranda áhuga og talið sig geta nýtt hana í sinni starfsemi.
148. Samkvæmt kæranda „má leiða líkur að því að virk samkeppni sé um þessa þjónustu“ í ljósi þess að í boði eru tvö önnur landsdekkandi DWDM kerfi. Hér telur FST þó rétt að benda á að samkvæmt gildandi markaðsskilgreiningu ríki ekki virk samkeppni á umræddum stofnlínumarkaði.
149. FST telur það vera flutninginn sjálfan sem feli í sér stofnlínuþjónustu. Í því tilviki sem um ræði í þessu kærumáli sé ljósbylgjan flutt um DWDM kerfi í eigu kæranda og hann veiti Farice flutningsþjónustu. Að efni til sé því um stofnlínuþjónustu að ræða, þótt kærandi móti ekki bylgjuna eða stýri einstökum tæknibreytum með beinum hætti. Sú fullyrðing að Alien-bylgjuflutningsþjónusta falli ekki undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína geti því ekki staðist.
150. Þá segi kærandi að FST hafi ekki lagt fram sérstaka eftirspurnar- og framboðshliðargreiningu sem sýni fram á staðgöngu og að rannsókn málsins hafi verið ófullnægjandi. FST hafnar þessu og segir eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu fara fram við framkvæmd markaðsgreiningar en ekki í tengslum við túlkun á kvöðum síðar meir.
151. Í kæru er fjallað um tæknilega eiginleika AWL þjónustu og hún sögð vera rekstrarlega frábrugðin venjulegri ljósbylgjuþjónustu, þar sem lykilbreytur bylgjunnar s.s. mótun merkis

og skilmörk hennar eru ekki stýrðar af eiganda flutningskerfisins, heldur af aðgangsbéiddanda. Þessu fylgi rekstraráhætta fyrir kerfið með því að bilanagreining og úrræðaleit verði torveldari, ábyrgðarskil milli aðila óljósari, vöktun og stjórnun takmarkaðri. Þá geti innspýting á AWL-bylgjum í kerfið, ef ekki er vandað til, valdið alvarlegum truflunum og stefnt í hættu annarri umferð á öðrum ljósbylgjum sem flutt er yfir sömu ljósleiðarapráði.

152. FST segist ekki gera lítið úr því að möguleikar aðgangsbéiddanda til að stýra ljósbylgjum í flutningskerfi kæranda geti falið í sér annars konar áskoranir og verklag til að tryggja rekstrarhæfni flutningskerfisins og koma í veg fyrir truflanir á öðrum ljósbylgjum. Í þessu sambandi verði þó að hafa í huga að AWL þjónusta kæranda er nú þegar í boði fyrir fjarskiptafyrirtækið Farice, án þess að slíkur tæknilegur aðgangur félagsins að kerfinu hafi verið metinn rekstrarlega óásættanlegur af hálfu kæranda, m.t.t. virkni annarra þjónustubátta á flutningskerfinu fyrir aðra viðskiptavini.
153. Sérstaklega sé mikilvægt að hafa hugfast að aðgangsbéidni Ljósleiðarans um AWL þjónustu fólst ekki í því, samkvæmt skilningi FST, að félagið sé að óska eftir annars konar eða rýmri tæknistýringum að ljósbylgjusamböndum heldur en Farice hafi yfir að ráða. Krafan um aðgangsbéidni Ljósleiðarans lúti einfaldlega að því að fá afhenta sömu vöru, eða a.m.k. eins sambærilega og mögulegt sé, og Farice hefur aðgang að.
154. FST telur að kærandi geti með skilgreiningu á tæknilegum kröfum og ráðstöfunum, sem gerðar eru til aðgangsbéiddanda um AWL þjónustu, dregið úr fyrirséðum rekstraráhættum að því marki sem þær verða taldar ásættanlegar út frá viðurkenndri áhættustýringu. Verkfæri kæranda til að hrinda slíkum kröfum eða ráðstöfunum í framkvæmd sé að skilgreina þær sem tæknilegar kröfur í viðmiðunartilboði, t.d. um stillingar búnaðar, tæknilega skilfleti í aðgangspunktum o.s.frv., sem aðgangsbéiddanda er gert að uppfylla. Það megi hugsa sér í þessu sambandi, að það séu jafnframt gerðar kröfur til hæfni og reynslu aðgangsbéiddanda til að uppfylla skyldur sínar og aðgangurinn sé háður undanfarandi tæknilegum prófunum og reglubundnu innra eftirliti á líftíma þjónustuaðgangsins. Leggja ætti til grundvallar að um væri að ræða sömu kröfur og Farice þurfti að undirgangast til að fá AWL þjónustu.
155. Þá verði ekki séð að búnaður þjónustukaupa sem býr til bylgjuna, þannig að hún uppfylli framangreindar tæknilegar kröfur og ráðstafanir, sé almennt í meiri hættu á að bila og byrja að senda frá sér bylgju sem truflar aðra umferð en gildi um eigin búnað kæranda. Aðgangsbéiddanda sé væntanlega í kröfulýsingu viðmiðunartilboðs gert að nota sömu eða samskonar mælitæki og stýringar sem kærandi notar fyrir eigin DWDM þjónustu. Aðgangsbéiddandi ætti því að geta haft eftirlit og stýringu með eiginleikum og gæðum þeirrar bylgju sem hann afhendir til AWL flutnings.
156. Framangreind málsástæða kæranda geti því ekki leitt til þess að viðkomandi vara falli ekki undir viðkomandi heildsölumarkað. Verkefnið sé að framkvæma aðganginn með þeim hætti að hann skaði ekki truflana- eða rekstraráhættu fyrir kæranda.
157. Í kæru bendir kærandi á að hann hafi almennt aðeins yfir einu ljósleiðarapari að ráða fyrir þessa þjónustu á viðkomandi stofnleiðum. Kærandi heldur því fram að af því leiði að félagið hafi takmarkað tíðnisvið til umráða og að flytja þurfi allar ljósbylgjur innan sama tíðnisviðs. Kærandi telji sig því ekki hafa raunhæft svigrúm til að aðgreina AWL-ljósbylgjur sem geta valdið truflunum frá öðrum ljósbylgjum, þ. á m. innbyggðum bylgjum, með því að færa þær yfir á sérstakt eða aðskilið ljósleiðarapar.
158. FST vill í greinargerð sinni geta þess að tíðnisvið DWDM er verulegt og algengt að það telji 80 eða 96 rásir eftir kerfishögun. Byggi kærandi höfnun aðgangs á því að eigin þarfir hans séu við það að fylla nýtanlegar rásir, gilda um slíkar aðstæður sömu sjónarmið og um annan heildsöluaðgang að innviðum og afkastagetu kæranda sem eru undir kvöðum, þ.e. að synjun þurfi að byggja á eðlilegum og málefnalegum forsendum. Slíkt mat fari þá ekki fram þegar

afstaða er tekin til þess hvort að tiltekin vara eða þjónusta, í þessu tilviki AWL, eigi að falla undir kvaðir á viðkomandi undirmarkaði fjarskipta eða ekki.

159. FST telur það hlutverk kvaðabundins aðgangsveitanda að meta umfang hvernar aðgangsbeiðni fyrir sig. Það geti verið málefnalegt að synja beiðni um aðgang vegna skorts á forða eða afkastagetu, en í öðrum tilvikum geti verið eðlilegt að aðgangsveitandi geri eðlilegar ráðstafanir til að auka forða sinn á innviðum, t.d. ef fyrirsjáanlegt er í náninni framtíð að fjárfesta þurfi í aukinni rýmd eða afkastagetu, óháð aðgangsóskum aðgangsbeiðanda og þá mögulega með hlutfallslegri kostnaðarþátttöku hans. Með öðrum orðum er skortur á forða metinn sjálfstætt og á breiðari grundvelli en sem nemur skilgreiningum á kvaðabundnum vörum og þjónustu. Það stoði því lítt fyrir kæranda að bera fyrir sig skort á forða til að koma AWL þjónustu undan kvöðum.
160. Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun feli í sér breytingu á stjórnsluframkvæmd og að sú breyting hafi skapað skort á fyrirsjáanleika um inntak þeirrar kvaðar sem hér um ræðir. FST fellst ekki á þá málásástæðu.
161. Með hugtakinu stjórnsluframkvæmd telur FST átt við viðtekna framkvæmd á ákveðnu stjórnslusviði. Þannig sé um stjórnsluframkvæmd að ræða „ef komin er á nokkur festa á lagaframkvæmd sem skapað hefur ákveðinn fyrirsjáanleika við úrlausn mála“. Það geti verið breytilegt eftir réttarsviðum hvaða skilyrði séu gerð, en þannig geti komist á festa og fyrirsjáanleiki mun fyrr á sviðum þar sem mörg mál eru afgreidd mánaðarlega en á sviðum þar sem fáar ákvarðanir séu teknar á ári.
162. Að áliti FST vísar hugtakið stjórnsluframkvæmd til viðtekins og fastmótaðs verklags stjórnvalds við málsmæðferð eða efnislega úrlausn á sömu eða samskonar erindum sem að því er beint. Í því felist að um sé að ræða ótiltekinn fjölda samkynja mála sem stjórnvald afgreiðir með sama undirbúningi við rannsókn máls, á grundvelli sömu sjónarmiða og lagaheimilda. Ef slík framkvæmd stjórnvalds hefur tíðkast um áráðil og er jafnvel orðin þekkt, t.d. með birtingu og umfjöllun um úrlausnir, geti það skapað réttmætar væntingar borgarans um að stjórnvald leysi úr samskonar erindi hans til samræmis við hina viðteknu stjórnsluframkvæmd. Dæmigerð mál af þessu tagi má finna í úrskurðarframkvæmd yfirsattanefndar í skattamálum.
163. Í því máli sem hér um ræðir telur FST ekki slíkum forsendum til að dreifa. Eftir því sem FST kemst næst hafi einungis einu sinni áður reynt á það hjá stofnuninni hvort ný og sérhönnuð vara fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk falli undir kvaðabundið vöruframboð þess. Í ákvörðun PFS nr. 9/2008 var komist að sambærilegri niðurstöðu og í hinni kærðu ákvörðun. Málið laut að beiðni Og fjarskipta ehf. (Vodafone) um verðtilboð í tiltekin háhraða ljósleiðarasambönd í tengslum við útboð Farice vegna nýs sæstrengs. Þótt fallist hafi verið á að beiðnin fæli ekki í sér eðlilega og sanngjarna beiðni um aðgang að leigulínum, enda voru samböndin ekki tiltæk á þeim tíma, komst PFS að þeirri niðurstöðu að þau ljósleiðarasambönd sem Míla bauð í tengslum við útboðið féllu undir kvaðir samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007 um markað fyrir stofnlínur. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé því í samræmi við það eina fordæmi sem fyrir liggi hjá stofnuninni um sambærilegt álitaefni.
164. FST hafnar því að hin kærða niðurstaða feli í sér íþyngjandi breytingu á stjórnsluframkvæmd. Það eitt að tiltekin þjónusta hafi ekki áður verið sérstaklega tekin fyrir, eða að ekki hafi reynt á ágreining um hana, jafngildi því ekki að stjórnsluframkvæmd hafi mótagast um að þjónustan sé ekki undir kvöðum. Ekki verði jafnað saman skorti á tilvikum og mótaðri framkvæmd.
165. Í málinu sem hér um ræðir reynir á ágreining milli markaðsaðila um hvort Alien-bylgjuflutningsþjónusta félli undir skilgreiningu leigulína og þar með kvaðir. Þegar FST leysir úr slíku ágreiningsmáli er stofnunin að beita gildandi kvöðum við tilteknar aðstæður. Hin

kærða niðurstaða byggir samkvæmt FST ekki á nýrri stefnu eða fráviki frá fyrri framkvæmd heldur beitingu gildandi kvaða þar sem ágreiningur reis og raunveruleg eftirspurn markaðarins kallaði á úrlausn um skyldur kæranda samkvæmt gagnsæiskvöðinni.

166. Kærandi byggir á að FST hefði haft vitneskju um Alien-bylgjuflutningsþjónustu til Farice allt frá árinu 2012 og jafnframt að FST hafi fengið reglulega upplýsingar um tekjur af þjónustunni, auk þess sem tekjur vegna þjónustunnar hafi verið frádregnar í kostnaðargreiningum sem kærandi hafi skilað, án athugasemda. FST kveðst ekki hafa verið kunnugt um Alien-bylgjuflutningsþjónustu fyrr en það kom fram í gögnum kæranda vegna kostnaðargreiningar á ljósbylgjum árið 2023. Þar kom fram að kærandi væri að nýta sama búnaðinn fyrir þjónustu til Farice (Alien wavelength solution) og nota ætti fyrir þessa nýju þjónustu, þ.e. ljósbylgjur.
167. Þar sem verið var að nýta sama búnaðinn komu tekjur kæranda af þessari þjónustu frá Farice til frádráttar, en það hefur áður tíðkast í kostnaðargreiningum að tekjur af þjónustu sem er ekki aðgreind í rekstri kæranda en tilheyrir ekki þeirri þjónustu sem verið er að greina komi til frádráttar. Þessar upplýsingar um Alien-bylgjuflutningsþjónustu í tengslum við þessa kostnaðargreiningu bárust FST á árinu 2023 og kannast FST ekki við að hafa fengið upplýsingar um þessa tilteknu þjónustu fyrr en þá.
168. Í þessu sambandi þurfi að greina skýrt milli annars vegar almennra upplýsinga sem kunna að koma fram í gögnum í tengslum við kostnaðargreiningar og hins vegar formlegrar efnislegrar afstöðu til þess hvort tiltekin þjónusta falli undir kvaðir í markaðsgreiningum. Þögn eða athugasemdaleysi við afmarkaða framsetningu tiltekinna kostnaðarliða jafngildi ekki efnislegri ákvörðun eða afstöðu FST um að Alien-bylgjuflutningsþjónusta Mílu falli utan kvaðar.
169. FST telur vitneskju um tilvist þjónustunnar eða tekjur sem tengjast henni ekki leiða sjálfkrafa til þess að stofnuninni hafi borið að knýja fram uppfærslu viðmiðunartilboðs og ítarlega kostnaðargreiningu á vöru sem enginn markaðsaðili, að frátöldu Farice, hafi sýnt raunverulegan áhuga á. Slík krafa hefði ekki verið í samræmi við meðalhóf enda væri hún bæði íþyngjandi fyrir kæranda og án þess að þjóna raunverulegri þörf markaðarins á þeim tíma.
170. FST sinni almennt ekki frumkvæðiseftirliti um hvort viðmiðunartilboð endurspegli vöruframboð markaðsráðandi aðila. Það sem ráði hér úrslitum sé að aðstæður breyttust þegar annar markaðsaðili, Ljósleiðarinn, sýndi þjónustunni áhuga, og nú hafa fleiri aðilar tjáð FST slíkan áhuga. Við þær aðstæður hafi verið komin raunveruleg eftirspurn á markaði fyrir þjónustuna og nauðsynlegt að fara eftir gagnsæiskvöðinni og uppfæra viðmiðunartilboð fyrir þjónustu sem falli efnislega undir skilgreiningu markaðarins á leigulínu.
171. FST hafnar því að stofnunin hafi brotið gegn rannsóknar- og meðalhófsreglu. Það álitaefni sem var til úrlausnar var afmarkað og laut að því hvort Alien-bylgjuflutningsþjónusta kæranda félli undir gildandi kvaðir, að teknu tilliti til eðlis hennar og þeirra sjónarmiða sem aðilar komu á framfæri. Með hliðsjón af eðli málsins var rannsókn stofnunarinnar fullnægjandi og í samræmi við rannsóknarregluna. Jafnframt þykir FST ekki séð að meðalhófsreglan hafi verið brotin. FST taldi ekki tilefni til að gera kröfu um að kærandi uppfærði viðmiðunartilboð sitt og kostnaðargreindi þjónustuna fyrr en raunveruleg eftirspurn eftir henni kom fram af hálfu Ljósleiðarans. Þá var kæranda ekki gerð stjórnvaldssekt eða önnur viðurlög. FST hafi því beitt heimildum sínum af varfærni og meðalhófi.
172. Kærandi heldur því fram í kæru að jafnvel þótt ekki sé um breytta stjórnsýsluframkvæmd að ræða hafi félagið öðlast réttmætar væntingar sem njóti verndar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu og meginreglu stjórnsýsluréttar.
173. FST telur að meta verði hvort athafnaleysi stjórnvalds hafi skapað réttmætar væntingar samkvæmt hlutlægum mælikvarða um hvort aðstæður í tilteknu máli séu með þeim hætti. Meta verði inntak og eðli fyrri samskipta aðila og nota almenna mælikvarða til að sjá hvaða væntingar geta talist réttmætar í framhaldi af þeim. Í þessu samhengi getur skipt máli hvort

málsaðili hafði á að skipa sérfræðingum á umræddu réttarsviði. Í þeim aðstæðum sem hér um ræðir liggi ekki fyrir nein skýr eða ótvíræð afstaða FST sem kærandi gat með hlutlægum hætti talið fela í sér að Alien-bylgjuflutningsþjónustan félli utan gildissviðs kvaða, þ.e. að ekki væri um að ræða leigulínuþjónustu í stofnnetum. Sú staðreynd ein og sér að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við tilvist þjónustunnar eða einstaka framsetningu hennar í gögnum sem lögð voru fram í öðrum tilgangi leiði ekki til þess að réttmætar væntingar hafi skapast um undanþágu frá kvöðum.

174. Þá verði einnig að líta til þess í hvaða samhengi upplýsingar um Alien-þjónustuna komu fram, en þær hafi verið lagðar fram í tengslum við yfirferð á kostnaðargreiningu á ljósbylgjum, án þess að umrædd þjónusta kæmi til sérstakrar skoðunar í þeirri greiningu. Eftirspurn eftir þjónustunni var ekki þekkt á þeim tíma og áhersla var á að ljúka vinnu hratt varðandi aðra þætti greiningarinnar. Af þessu leiði að kærandi gat ekki með hlutlægum hætti dregið þá ályktun að athugasemdaleysi eða skortur á sérstakri umfjöllun jafngilti efnislegri afstöðu um að þjónustan félli utan kvaða, auk þess sem slíkt álitaefni var ekki uppi á þeim tíma og stofnunin þurfi að forgangsraða tíma sínum.
175. FST kveður vöruframboð markaðsráðandi aðila almennt ekki sæta frumkvæðiseftirliti FST um það hvort tiltekin vara sé hluti af viðmiðunartilboði eða hvort verð hafi verið kostnaðargreind, nema tilefni sé til staðar. Þegar markaðsaðili kallaði eftir aðgangi að þjónustunni og upp kom raunverulegur ágreiningur var þörf á að FST leysti úr þeim ágreiningi. Að öðrum kosti væri það í ósamræmi við meðalhóf að knýja fram kostnaðargreiningu og breytingar á viðmiðunartilboði vegna vöru sem enginn hafi verið að óska eftir. Forsendur til slíkrar íhlutunar hafi ekki verið fyrir hendi með sama hætti og síðar varð.
176. Hafa verði í huga að skilgreiningin í ákvörðun PFS nr. 21/2015 sé eins og áður segir ætlað að vera framvirk, víðtæk og tæknilega hlutlaus. Það að tiltekin útfærsla hafi ekki áður verið tekin sérstaklega til umfjöllunar geti því ekki skapað réttmætar væntingar um að hún falli sjálfkrafa utan kvaða. Slíkt væri ósamrýmanlegt framvirku eðli skilgreiningarinnar, sem er ætlað að ná til nýrra útfærslna sem uppfylla efnisleg skilyrði þess að teljast til leigulína í stofnnetum.
177. Eitt skilyrði hinnar óskráðu meginreglu um réttmætar væntingar málsaðila er að hann þarf að hafa verið í góðri trú um að það hafi verið hægt að uppfylla væntingar hans. Sjónarmið um góða trú vegur því þungt hér að mati FST. Kærandi er sérhæfður markaðsaðili með sérfræðinga á þessu réttarsviði og aðgang að þeirri þekkingu sem þarf til að leggja mat á hvort þjónusta falli undir gildandi skilgreiningar. Við slíkar aðstæður er ekki hægt að líta svo á að kærandi hafi verið í góðri trú um að félagið hefði réttmætar væntingar um að þjónustan félli utan kvaða, eingöngu á þeim grundvelli að FST hefði ekki áður fjallað um það. Það sé óhjákvæmilegt að líta til þess að athugasemdaleysi geti, með hlutlægum hætti, haft mjög takmarkaða þýðingu gagnvart aðila sem ber sjálfur ábyrgð á því að uppfylla gagnsæiskvöð með því að uppfæra viðmiðunartilboð þegar markaðurinn kallar eftir því.
178. Þá bendir FST á að jafnvel þó svo að fallist yrði á að einhver óvissa eða vænting hafi að einhverju leyti myndast vegna þess að varan hefur eingöngu verið seld Farice, þá lauk þeim væntingum þegar Ljósleiðarinn fór að sýna þjónustunni raunverulegan áhuga.
179. Með vísan til framangreinds hafnar FST því að kærandi geti með haldbærum eða trúverðugum hætti byggt á réttmætum væntingum eða góðri trú um að Alien-bylgjuflutningsþjónustan falli utan kvaða.
180. FST telur kærða niðurstöðu hvorki fela í sér afturvirka beitingu né útvíkkun á gildissviði gagnsæiskvaðarinnar. Niðurstaðan byggir á mati FST á því hvort fyrirbyggjandi kvaðir, samkvæmt gildandi markaðsskilgreiningu, nái til Alien-bylgjuflutningsþjónustu. Markaðsskilgreiningin sé víðtæk, framvirk og ætlað að vera tæknilega hlutlaus.
181. Þegar ný vara komi á markað, eða breyting verður á vöru vegna tækniþróunar eða þarfa markaðarins, þurfi að meta hvort hún falli undir gildandi markaðsgreiningu og kvaðir sem

þegar eru í gildi. Í því felist ekki afturvirkni. Kvöðin sé þegar fyrir hendi og komi til skoðunar þegar óskað er eftir vörunni. Gögn málsins sýndu að Ljósleiðarinn hafði um nokkurt skeið sýnt Alien-bylgjuflutningsþjónustu kæranda raunverulegan áhuga án þess að fá upplýsingar um skilmála og verð. Þegar Ljósleiðarinn leitaði til FST vegna þessa varð nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort þjónustan félli undir fyrirbyggjandi markaðsskilgreiningu og þar með þær kvaðir sem leiddu af ákvörðun PFS nr. 21/2015.

182. FST telur fullyrðingu kæranda um að kvaðir hafi verið látnar ná aftur í tímann ekki standast. Langur tími hafi liðið frá því að Ljósleiðarinn sýndi þjónustunni áhuga og óskaði eftir upplýsingum um skilmála og verð þar til ákvörðun FST lá fyrir. Eftir að Ljósleiðarinn sýndi vörunni fyrst áhuga hafi kærandi haft góðan tíma til að skoða kvaðirnar og máta Alien-bylgjuflutningsþjónustuna þar undir. Með hliðsjón af reynslu og sérþekkingu kæranda hefði það átt að vera félaginu ljóst að um væri að ræða þjónustu sem félli undir skilgreiningu leigulínu.
183. FST telur brotið því ekki ná aftur til ársins 2015 heldur frá og með hæfilegum tíma eftir að Ljósleiðarinn sýndi vörunni áhuga. Hefði kærandi þá hafið ferli við að uppfæra viðmiðunartilboð og kostnaðargreina þjónustuna hefði ekki komið til brots. Sú ákvörðun kæranda að bregðast ekki við, og í raun að streitast á móti því að markaðsaðili gæti fengið aðgang að vöru sem félagið væri þegar að veita öðru fjarskiptafyrirtæki, geti ekki leitt til þess að beiting gildandi kvaða teljist afturvirk. Jafnframt verði að líta til þess að ekki voru lagðar stjórnvaldssektir eða önnur viðurlög á kæranda vegna brotsins. Í þeim skilningi sé ákvörðunin ekki verulega íþyngjandi.
184. Að lokum byggir kærandi á því að rúm 10 ár séu frá því að ákvörðun PFS nr. 21/2015 tók gildi og að á þeim tíma hafi orðið breytingar á tæknilegum og viðskiptalegum forsendum markaðarins sem að mati hans valdi réttaróvissu um túlkun og gildissvið ákvörðunarinnar. Í því sambandi vísar kærandi til athugasemda ESA um drátt á markaðsgreiningum FST og það að ESA hafi lagt áherslu á að slíkur annmarki sé formlegur annmarki og geti einnig haft neikvæð áhrif á samkeppni og réttaröryggi markaðsaðila.
185. Að mati kæranda geti tafir á endurskoðun markaðsskilgreininga dregið úr réttaröryggi og ekki sé heimilt samkvæmt EES-rétti né íslenskum stjórnsýslurétti að reisa íþyngjandi og afturvirka niðurstöðu á úreltum markaðsgreiningum. Þá telur kærandi jafnframt óheimilt að beita markaðsgreiningarákvörðun með víðtækri og íþyngjandi túlkun þegar hvorki hefur farið fram ný markaðsgreining, þjónustan hafi verið skýrlega afmörkuð né tekið nægilegt tillit til þeirra breytinga sem orðið hafa á markaðinum frá því ákvörðunin var tekin.
186. FST hafnar því að um afturvirka beitingu á kvöðum samkvæmt ákvörðun FST nr. 21/2015 sé að ræða. Því hefur verið hafnað að túlkun FST á umræddri kvöð sé of víðtæk. Niðurstaða FST sé vissulega íþyngjandi fyrir kæranda, en það sé eðli kvaða.
187. FST kveður umrædda ákvörðun PFS nr. 21/2015 vissulega komna til ára sinna og er nú að vinna að nýrri markaðsgreiningu á umræddum markaði, sem og á tengdum markaði fyrir leigulínur í aðgangsnétinu. Samkvæmt 7. mgr. 48. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 sé hins vegar alveg skýrt að ákvarðanir sem FST tekur í kjölfar markaðsgreininga, þ.m.t. kvaðir, skuli gilda þar til stofnunin hefur endurtekið greiningu á viðkomandi markaði og tekið nýja ákvörðun í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar. Því haldi þessi málásátæða kæranda ekki.
188. FST segir að lokum að kvaðir séu í eðli sínu víðtækar, lifandi og sé ætlað að fanga markaðs- og tækniþróun á hverjum tíma. Væri þetta ekki raunin væru kvaðir fljótar að úreldast og verða þýðingarlausar. Með tilliti til þessa meginsjónarmiðs verði ekki fallist á að verið sé að fella AWL þjónustu undir kvaðir með afturvirkum hætti eða að félagið hafi getað verið í góðri trú um að AWL þjónusta félli utan kvaða. Niðurstaða kvörtunarmálsins hafi ekki falið í sér

breytingu á stjórnsýsluframkvæmd af hálfu FST, heldur verið í samræmi við eina fordæmið sem FST er kunnugt um.

189. FST telur sjónarmið kæranda, um að tiltekin markaðsgreining sé orðin úrelt og samkeppnisaðstæður hafi breyst með þeim hætti að kvöðin leggist því óhóflega þungt á félagið, kærumáli þessu óviðkomandi. Ákvæði 48. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 sé alveg skýrt um þetta álitaefni. Álögð kvöð gildi þar til hún hafi verið felld úr gildi eða henni breytt með nýrri markaðsgreiningu. Umrætt reglugerðarákvæði bindi bæði stjórnvöld og málsaðila.
190. FST telur því engar efnislegar forsendur til að hnekkja hinni kærðu ákvörðun. Hins vegar séu óskýrleikar og annmarkar á kröfugerð kæranda með þeim hætti að réttast sé að ÚFP vísi kærunni frá í heild sinni, sem er aðalkrafa FST. Að öðrum kosti að ÚFP þurfi að eiga frumkvæði að því að skýra og afmarka kröfugerðina þannig að hún geti verið grundvöllur úrlausnar í málinu.

3.

191. Með bréfi, dags. 4. febrúar 2026, var Ljósleiðaranum veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við framkomna kæru. Athugasemdir bárust hinn 12. mars 2026.
192. Af hálfu Ljósleiðarans eru gerðar kröfur í 6 liðum. Ljósleiðarinn gerir þá kröfu að kærunefndin úrskurði að 1. töluliður ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi og að úrskurðarnefndin staðfesti að IP-MPLS þjónusta kærandasé undir kvöðum samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015.
193. Þá gerir Ljósleiðarinn þær kröfur að úrskurðarnefndin úrskurði að kærandi hafi brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum, aðallega samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015, en verði talið að þær ákvarðanir hafi verið afturkallaðar með tilheyrandi réttaráhrifum, að kærandi hafi brotið gegn aðgangs-, jafnræðis- og gagnsæiskvöðum sem lagðar voru á félagið með ákvörðun PFS nr. 20/2007.
194. Ljósleiðarinn krefst þess jafnframt að 2. töluliður, 3. töluliður og 4. töluliður ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði staðfestir.
195. Þá krefst Ljósleiðarinn þess að 6. töluliður ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi og að úrskurðarnefnd meti hvort beita eigi kæranda viðurlögum að mati úrskurðarnefndar og úrskurði um viðeigandi viðurlög á grundvelli lagaheimilda.
196. Aðeins verður fjallað um þær röksemdir Ljósleiðarans sem snúa að liðum ákvörðunarinnar sem kærðir eru í máli þessu, eins og nánar verður gerð grein fyrir í niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar.

3.1

197. Ljósleiðarinn telur röksemdir að baki kröfu Mílu byggja á tæknilegum rökum sem virðast eiga að leiða til þeirrar niðurstöðu að AWL þjónusta, sem félagið m.a. veitir Farice, falli utan heildsölumarkaðar fyrir stofnlínuhluta leigulína. Framgreindu er mótmælt af hálfu Ljósleiðarans sem telur að bylgjuflutningsþjónusta Mílu falli undir markaðinn. Það hafi verið grundvallarforsenda í íslenskri fjarskiptalöggjöf og í EES-rétti að lög og reglur á sviði fjarskipta séu tæknilega hlutlausar. Tilgangur þess sé m.a. að tæknileg útfærsla hvers fjarskiptafélags á markaði geti ekki ráðið því hvort það fyrirtæki og þjónusta þess falli innan eða utan laga og reglna sem á þeim markaði gilda.
198. Þá standi engin lagarök til þess eða heimildir að þjónusta sé felld undan skilgreindum mörkuðum með vísan til þess að um „sértæka lausn“ sé að ræða fyrir viðskiptavin sem sé „utan kvaðabundinnar þjónustu á stofnlínumarkaði skv. ákvörðun FST nr. 21/2015“. Það sé ekki á valdi Mílu að ákveða upp á sitt einsdæmi hvort lausnir, vörur eða þjónusta falli undir kvaðir á fjarskiptamörkuðum. Hafi löggjafinn fært mat um framangreint í hendur FST. Míla sé, líkt og

önnur fjarskiptafyrirtæki, bundin af því mati stjórnvalds og stjórnvaldsákvörðunum FST um slíkt mat. Öll bylgjulengdarþjónusta falli undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína frá birtingu ákvörðunar nr. 21/2015. Breyting á tæknilegri útfærslu um flutning milli tveggja punkta breyti þar engu um.

199. Ljósleiðarinn mótmæli sérstaklega þeirri afstöðu og viðhorfi sem birtist í kæru Mílu um að Mílu sé í sjálfsveld sett að ákveða hvort og þá hvaða þjónusta og tæknileg útfærsla hennar falli innan eða utan viðkomandi markaða og þar með kvaða sem lagðar eru á tilgreindar þjónustur. Slíkt gangi þvert gegn efni og tilgangi þeirra skipan sem löggjafinn hefur komið á með ákvæðum m.a. IX. kafla fjarskiptalaga.
200. Að mati Ljósleiðarans gefi fullyrðingar Mílu þess efnis að félagið hafi litið á umrædda þjónustu sem sértæka lausn fyrir Farice sem sé utan við kvaðabundna þjónustu á stofnlínumarkaði skv. ákvörðun FST 21/2015 og fullyrðingar um að FST hafi ekki gert athugasemdir við það að tekjur vegna AWL þjónustu hafi hingað til verið dregnar frá kostnaði á markaði 14 með gegnsæjum hætti, tilefni til að rannsaka þennan þátt málsins frekar.
201. Það megi ráða af ummælum Mílu að óljóst hafi verið af hálfu FST, hvort Míla væri að bjóða bylgjuflutningsþjónustu sem félli undir kvaðir sem settar voru með ákvörðun nr. 21/2015 eða hitt, að FST hafi vitað um framangreint á grundvelli skýrslugjafar Mílu til stofnunarinnar, eins og Míla virðist halda fram, og þá hafi FST í reynt lagt á kvaðir með stjórnvaldsákvörðun en fyrir einhverjar sakir látið hjá líða að framfylgja þeim eins og stofnuninni ber lagaskylda til að gera, sbr. e. liður 1. mgr. 103. gr. sbr. og IX. kafla fjarskiptalaga.
202. Ljósleiðarinn telur brýnt tilefni til að rannsaka þessi atriði ítarlega og eyða óvissu sem virðist ríkja í samskiptum Mílu og FST um kvaðir og skyldur félagsins í samræmi við stjórnvaldsákvæðanir FST. Það sé sérstaklega brýnt að leysa úr þessu þar sem önnur fjarskiptafyrirtæki reiði sig á ákvarðanir FST og m.a. kvaðir sem þar hafa verið lagðar á Mílu. Framangreint skaði óvissu um lagalegan rétt til að nýta kvaðir sem FST hafi lagt á Mílu.
203. Ljósleiðarinn mótmæli í heild þeim röksemdum og skýringum sem er að finna í kæru Mílu og telur rök Mílu fyrst og fremst byggð á því að tæknilega útfærsla bylgjuflutningsþjónustu félagsins felli þjónustuna utan markaðsskilgreiningar og þar með kvaða. Þeim röksemdum er hafnað af hálfu Ljósleiðarans. Þá sé ekki ljóst hvort athugasemdir Mílu beinist að efni hinnar kærðu ákvörðunar nr. 12/2025 eða efnisatriðum ákvörðunar nr. 21/2015. Ljóst sé hins vegar af kæru Mílu að í þessu kærumáli geti gildi stjórnvaldsákvörðunar nr. 21/2015 ekki verið til umfjöllunar auk þess sem kröfugerð Mílu varði ekki þá ákvörðun.
204. Hvað eðlismun á AWL og DWDM varði sé eini eðlismunurinn sem Míla lýsir að við AWL sé það viðskiptavinurinn, fremur en eigandi línukerfisins, sem leggur til og stýrir transponder-búnaði og ákveður þar með mótun, villuleiðréttingarkóðun og afl. Hins vegar sé flutningurinn sem fer fram yfir DWDM línukerfi Mílu nákvæmlega sá sami hvort sem um er að ræða innbyggða bylgju eða Alien bylgju; ljósmerkið fari yfir sömu ljósleiðaraþræði, sömu ljósmagnara, sömu ROADM-hnúta og noti sama tíðnisvið. Frá sjónarhóli bylgjuflutningsþjónustu séu innbyggðar og Alien bylgjur óaðgreinanlegar. Ljósleiðarinn telur því að sá munur sem Míla lýsi sé munur á rekstrarfyrirkomulagi, þ.e. hvort netrekandinn sjálfur eða viðskiptavinur á og stýrir transponder-búnaði en ekki munur á eðli flutningsþjónustunnar sjálfrar.
205. Varðandi fullyrðingar Mílu um skort á stýringu og eftirliti heldur Míla því fram að til þess að umbreyta AWL í stýrða heildsölupjónustu þyrfti sérhæfða virkni, þ.m.t. Optical Channel Monitoring, virkt innspýtingareftirlit, aflstýringu og sjálfvirkan verndarbúnað, og að slík virkni sé „hvorki hluti af AWL-þjónustu Mílu [...] né fyrirliggjandi í öllum DWDM-flutningskerfum“. Ljósleiðarinn bendir á að nútíma DWDM línukerfi, þar á meðal kerfi af þeirri gerð sem Míla rekur, bjóði að jafnaði upp á framangreinda virkni í ROADM-einingum og netstjórnunarhugbúnaði. Sé framangreind virkni til staðar í búnaði Mílu en Míla hafi ekki nýtt

hana, þá sé „skorturinn“ sem Míla vísar til val félagsins sjálfs en ekki tæknilegt skilyrði þjónustunnar.

206. Míla geti ekki borið fyrir sig skort á getu sem eigin búnaður félagsins bjóði upp á. Þá beri að hafa í huga að ólík þjónustustig, stýrð þjónusta og óstýrð þjónusta, sé vel þekkt fyrirkomulag í heildsölu fjarskipta. Hægt sé að bjóða mismunandi þjónustustig á sömu vöru án þess að það leiði til þess að um eðlisólíkar vörur sé að ræða.
207. Ljósleiðarinn kveðst ekki draga í efa að rekstrarleg atriði, sem Míla lýsir sem áhættum í rekstraráhættu og truflunaráhættu, kunni að vera frábrugðin í AWL samanborið við innbyggða bylgjuþjónustu. Hins vegar lýsi þessi atriði mismunandi rekstrarfyrirkomulagi, ekki mismunandi flutningsþjónustu. Rekstraráhætta og ábyrgðarskil séu atriði sem tilheyri þjónustuskilmálum og gæðaviðmiðunarsamningum í viðmiðunartilboði en ekki í skilgreiningu markaða samkvæmt fjarskiptalöggjöf.
208. Þá nefni Míla að félagið hafi „almennt aðeins yfir einu ljósleiðarapari að ráða“ á viðkomandi stofnleiðum. Hér sé komið að kjarna málsins, Alien bylgjur og innbyggðar bylgjur Mílu deili sama ljósleiðaraparinu, sömu ljósmögnurum og sama tíðnisviði. Þessi staðreynd styrkir frekar þá afstöðu að um sömu flutningsþjónustu sé að ræða að mati Ljósleiðarans, línukerfið geri engan greinarmun á uppruna bylgjunnar.
209. Um fullyrðingar Mílu um að AWL og DWDM ljósbylgjuþjónusta séu ekki staðgenglar og svari ólíkum þörfum bendir Ljósleiðarinn á að frá sjónarhóli markaðsskilgreiningar sé lykilspurningin ekki hvort kaupandi kjósi stýrða eða óstýrða þjónustu, heldur hvort flutningurinn sem fer fram yfir innviði Mílu sé sá sami. Farice noti AWL til að flytja gögn á stofnleiðum Mílu, sem þjóni einmitt sama tilgangi og hefðbundin DWDM leigulínuþjónusta.
210. Þá lýsi Míla AWL sem „sértækri lausn fyrir Farice“ og nefni að dæmi séu um slíka þjónustu á EES-svæðinu. Þessar fullyrðingar telur Ljósleiðarinn vera í mótsögn við þróun á alþjóðlegum fjarskiptamarkaði. Alien Wavelength hafi verið studd af hefðbundnum DWDM kerfum í mörg ár og Míla segist í eigin kærðu hafa veitt slíka þjónustu í meira en áratug. Þá hafi Optical Internetworking Forum staðlað 400ZR coherent pluggable optics sérstaklega til þess að gera Alien Wavelength mögulega á milli búnaðar ólíkra framleiðenda, á DWDM línukerfum hvaða framleiðanda sem er.
211. Ljósleiðarinn telur iðnaðarþróunina því skýra; transponder-virknin færir í auknum mæli í stöðluð pluggable einingaform sem er sett beint í beina og svissa viðskiptavina. Alien Wavelength sé því á góðri leið með að verða sjálfsgefið fyrirkomulag á DWDM stofnnetum, en ekki undantekning.
212. Þróun á fjarskiptamarkaði stefni í þá átt að veittur sé aðgangur að ljósrásum fyrir AWL flutning. Ljósleiðarinn hafi upplýst Mílu að fyrirtækið hafi áhuga á að kaupa slíka þjónustu af Mílu á næstu misserum, m.a. yfir flutningsleiðir þar sem Ljósleiðarinn hefur ekki aðgang að ljósleiðaraforða (s.s. norður Vestfirði og yfir Kjöl). Þá byggji DWDM kerfi Ljósleiðarans á tímabundinni leigu á 2 ljósleiðaraþráðum í NATO ljósleiðara af utanríkisráðuneytinu. Sem eigandi DWDM kerfis þá sé AWL flutningur mun hentugri lausn fyrir Ljósleiðarann með sama hætti og fyrir Farice. Jafnframt muni þróun gagnaversmarkaðar á Íslandi auka eftirspurn eftir slíkri lausn. Þá upplýsi Ljósleiðarinn að félagið hafi fengið fyrirsögnir um AWL flutning um sitt eigið DWDM kerfi frá markaðsaðilum.
213. Verði fallist á málalíbúnað Mílu um að AWL fyrirkomulag falli utan markaðsskilgreiningar og álagðra kvaða samkvæmt ákvörðunum FST telur Ljósleiðarinn að það muni skapast vaxandi glufa í regluverkinu eftir því sem framangreindri þróun vindur áfram. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geti þá hæglega endurskipulagt heildsöluframboð sitt frá „stýrðri bylgjulengdarþjónustu“ yfir í „aðgang að línukerfi“ og haldið því fram að öll þjónustan sé við það fallin utan gildissviðs kvaða, án þess að nokkur breyting hafi orðið á undirliggjandi

flutningsinnviðum. Slíkt væri beinlínis andstætt grunnstoð og meginreglu fjarskiptalöggjafar um tæknilegt hlutleysi.

214. Að fenginni niðurstöðu markaðsgreiningar, sem ákvörðun nr. 21/2015 byggir á, og þess að Míla var útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína falla flutningsmiðlar, búnaður og samskiptareglur undir kvaðir á framangreindum heildsölumarkaði. Ljósleiðarinn telur þessari niðurstöðu hvorki hafa verið hnekkð eða breytt og efni hennar hafi bindandi réttaráhrif á Mílu.
215. Ljósleiðarinn bendir á að forsendur og niðurstaða FST í hinni kærðu ákvörðun séu afdráttarlausar um að bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum, þ.m.t. DWDM-tækni, falli undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína og þar með þær kvaðir sem gildi á þeim markaði samkvæmt ákvörðun FST nr. 21/2015. Þá komi fram í ákvörðuninni að FST líti svo á að þjónusta sem byggir á sömu tækni, líkt og Alien Wavelength bylgjuflutningsþjónusta Mílu til Farice, falli einnig undir sömu markaðsskilgreiningu og sé þar með háð sömu kvöðum. Það eitt að þjónustan feli í sér nýtt eða sérhæft fyrirkomulag á nýtingu tækninnar eða því að hún sé veitt Farice á grundvelli viðaukasamnings frá árinu 2012 við útboð sem fram fór á árinu 2008 breyti því ekki að hún byggir á sömu flutningsaðferð og fellur þar með undir sama markað og sömu kvaðir og aðrar bylgjuflutningsþjónustur.
216. Ljósleiðarinn áréttar að tilgangur þess að lagðar eru kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á grundvelli IX. kafla fjarskiptalaga nr. 70/2022 sé að stuðla að markmiði fjarskiptalaga sem skilgreint er í 2. gr. fjarskiptalaga. Grundvallaratriði er, að til þess að markmið fjarskiptalaga um virka samkeppni á fjarskiptamörkuðum nái tilgangi sínum, verði fyrirtæki sem lagðar hafa verið á kvaðir í framangreindum tilgangi, að virða og fara eftir þeim kvöðum sem á þau hafa verið lagðar að undangengnu lögbundnu ferli sem sé að finna í fjarskiptalögum.
217. Ljósleiðarinn telur mikilvægt að Míla virði aðgangskvöð, sem ítarlega er lýst í ákvörðun nr. 21/2015, og birti viðmiðunartilboð sem byggir á og sé í samræmi við skuldbindingar og kvaðir sem á Mílu hvíli. Að öðrum kosti hafi markaðsgreiningar og kvaðir sem lagðar eru á fyrirtæki sem teljast hafa umtalsverðan markaðslegan styrk haldlausar og tilgangslausar.
218. Þess er krafist af hálfu Ljósleiðarans, m.a. með vísan til þess sem framan greinir og þess sem kom fram í kvörtun Ljósleiðarans dags. 21. nóvember 2024, að staðfestur verði 3. töluliður ákvörðunarorða ákvörðunar nr. 12/2025 þess efnis að Míla hafi með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð ákvörðunar PFS nr. 21/2015 í tengslum við bylgjuflutningsþjónustu félagsins varðandi framboð á „Alien Wavelength“ bylgjuflutningsþjónustu. Ljósleiðarinn krefst einnig staðfestingar á 4. tölulið ákvörðunarorða sömu ákvörðunar.
219. Þá vísar Ljósleiðarinn til þess að réttmætar væntingar Ljósleiðarans og annarra fjarskiptafyrirtækja séu þær að kvaðir sem lagðar séu á Mílu á grundvelli ítarlegrar markaðsgreiningar FST, standi óhaggaðar allt þar ný markaðsgreining hefur verið framkvæmd og í framhaldi af niðurstöðu hennar, ýmist tekin ákvörðun um að aflétta þeim kvöðum eða viðhalda. Þá séu að sama skapi réttmætar væntingar og krafa af hálfu fjarskiptafyrirtækja að FST staðreyni, fylgi eftir og beiti úrræðum til þess að farið sé eftir ákvörðunum FST um kvaðir.

4

220. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála óskaði eftir frekari sjónarmiðum kæranda eftir að athugasemdir bárust frá FST og Ljósleiðaranum. Voru framkomin gögn kynnt kæranda og bárust athugasemdir hans í kjölfarið hinn 17. apríl 2026.
221. FST taldi að kærandi hefði brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 með því að hafa ekki lagt fram uppfært viðmiðunartilboð til yfirferðar og samþykktar hjá FST með tilliti til bylgjuflutningsþjónustunnar. Kærandi byggir á því að niðurstaða FST sé ekki í samræmi við eðli og tæknilega eiginleika AWL þjónustu, auk þess sem hún sé á skjön við ákvæði laga nr. 70/2022 um fjarskipti, einkum IX. kafla, sem og meginreglur stjórnsýsluréttar um meðalhóf og réttaröryggi og réttmætar væntingar kæranda.

222. Að mati kæranda liggja fyrir fjórir sjálfstæðir annmarkar sem hver um sig leiðir til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar:
- a. AWL þjónusta hafi hvorki verið til staðar né metin í markaðsgreiningu PFS frá árinu 2015 og geti því ekki fallið sjálfkrafa undir þær kvaðir sem þar voru lagðar á. Ákvörðun um beitingu kvaða á AWL þjónustu hafi ekki verið tekin með lögmatum hætti í samræmi við kröfur IX. kafla laga nr. 70/2022.
 - b. AWL þjónusta sé ekki staðgönguvara fyrir hefðbundna DWDM þjónustu og geti því hvorki talist hluti sama vörumarkaðar án nýrrar markaðsgreiningar, né sé hún tæknilega framkvæmanleg.
 - c. Ákvörðun um beitingu kvaða á AWL þjónustu hafi falið í sér ólögmæta breytingu á stjórnsýsluframkvæmd FST auk þess sem hún hafi brotið gegn réttmætum væntingum Mílu og ekki uppfyllt kröfur um nauðsyn og meðalhóf.
 - d. Sú markaðsgreining sem ákvörðun FST byggir á sé verulega úrelt og uppfylli ekki kröfur laga um reglubundna og framsýna endurskoðun.
223. Kærandi telur hvern þessara annmarka nægjanlega eina og sér til að leiða til ógildingar niðurstöðu FST í kafla 4.2 hinnar kærðu ákvörðunar um að AWL þjónusta hafi alla tíð fallið undir tilgreindar SMP-kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu 2015.

4.1

224. FST hélt því fram að kröfugerð kæranda væri óskýr. Þessu mótmælir Míla og áréttar kröfur sínar sem Míla telur skýrlega tilgreindar. Þá verði ekki séð af efni athugasemda FST eða Ljósleiðarans að einhver óvissa hafi verið um inntak málalíbúnaðar kæranda, þ.m.t. krafna hans. Hvað varði kröfu Mílu um að ÚFP ógildi allar tengdar niðurstöður um brot og afleiddar ráðstafanir, vísar félagið til 4. töluliðar hinnar kærðu ákvörðunar.
225. Þá áréttar Míla að kröfugerð í stjórnsýslumálum lúti almennt ekki sömu lögmálum og í almennum einkamálum. Fyrir liggir að æðra sett stjórnvald, sem hafi endurskoðunarvald um form og efni kærðrar ákvörðunar, sé að meginstefnu óbundið af kröfugerð og málsástæðum kæranda. Telji ÚFP að einhverjir annmarkar séu á skýrleika kröfugerðar Mílu, geti það ekki leitt til frávísunar málsins.
226. Míla telur einnig að greinargerð Ljósleiðarans innihaldi að miklu leyti sjónarmið og umfjöllun sem lúti ekki að því kæruefni sem til meðferðar er í máli þessu, þ.e. hvort AWL þjónusta falli undir kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu PFS frá árinu 2015. Í þessu sambandi bendir Míla á að Ljósleiðarinn kærði ekki umrædda ákvörðun FST fyrir sitt leyti og hafi því ekki stöðu kæranda í málinu. Þá liggir fyrir að kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 sé löngu liðinn. Af því leiði að Ljósleiðarinn geti ekki, á þessu stigi máls, sett fram sjálfstæðar kröfur um efnislega niðurstöðu umfram það sem leiði af kæruefni Mílu og þeirri ákvörðun sem til endurskoðunar sé hjá úrskurðarnefndinni.
227. Samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar og meðferð kærumála sé úrlausnarefni úrskurðarnefndar bundið við kæruefnið sjálft og þær kröfur sem kærandi hefur sett fram. Aðrir aðilar málsins geti komið á framfæri sjónarmiðum til stuðnings eða andmæla en geti ekki víkkað efnislegt úrlausnarefni málsins eða komið að nýjum sjálfstæðum kröfum sem ekki hafi verið bornar undir hið æðra setta stjórnvald innan kærufrests.
228. Að mati Mílu verði að gæta þess að umfjöllun Ljósleiðarans, að því marki sem hún beinist að atriðum utan hins afmarkaða kærufrests, eða feli í sér tilraun til að víkka úrlausnarefni málsins, hafi ekki áhrif á úrlausn þess. Slík sjónarmið geti ekki komið í stað þeirrar lagalegu og efnilegu endurskoðunar sem kærumál þetta taki til, og að virtum lögboðnum kærufresti.

4.2

229. Míla áréttar að AWL þjónusta sé tæknilega og rekstrarlega frábrugðin hefðbundinni stýrðri DWDM þjónustu og byggir á því að þjónustan sé svo frábrugðin DWDM þjónustu, í öllum skilningi, að hún teljist til mismunandi flutningsþjónusta.
230. Í hefðbundinni DWDM þjónustu stýri þjónustuveitandi öllum lykilbreytum flutningsins, þar á meðal mótun merkis, afli og þjónustugæðum, og beri fulla ábyrgð á þjónustunni frá upphafi til enda. Í AWL þjónustu sé staðan önnur en þar sé það viðskiptavinurinn sem framleiðir og stýrir ljósbylgjunni með eigin búnaði, á meðan Míla veiti einungis flutning yfir ljósleiðarakerfi sitt án þess að hafa stjórn á lykilbreytum merkisins, þáttum sem ráði gæðum og eiginleikum merkisins.
231. Þar sem Míla hafi ekki stjórn á lykilbreytum flutnings og geti ekki tryggt þjónustugæði með þeim hætti sem almennt er gert ráð fyrir í stýrðri heildsölu, eigi þjónustan nær ekkert skylt með DWDM þjónustu. Það eitt að Míla veiti aðgang að ljósleiðaraþræði sínum þegar um AWL þjónustu sé að ræða geti ekki ráðið úrslitum í því samhengi, að virtum þeim eðlismun sem sé á þjónustunum að öðru leyti. Þótt undirliggjandi flutningslag sé það sama sé heildsöluvaran allt önnur.
232. Til viðbótar telur Míla ljóst að ákvörðun FST um útvíkkun á gagnsæiskvöð Mílu hafi ekki fullnægt kröfum fjarskiptalaga og reglugerðar ESB nr. 2018/1972 („kóðinn“). Samkvæmt fjarskiptalögum og kóðanum sé álagning kvaða á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk háð skýrslum og lögbundnum skilyrðum, sbr. 64.-68. gr. kóðans, IX. kafla fjarskiptalaga og IV. kafla reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.
233. Í fyrsta lagi sé ófrávíkjanlegt skilyrði að kvöð byggist á markaðsgreiningu þar sem viðkomandi þjónusta hafi verið skilgreind og metin sérstaklega. Eðli málsins samkvæmt eigi það einnig við um rýmkun/útvíkkun á kvöð, með þeim hætti sem leiði af ákvörðun FST.
234. Í öðru lagi verði að liggja fyrir að þjónustan falli undir viðkomandi markað á grundvelli staðgöngu, bæði á eftirspurnar- og framboðshlið. Að virtum þeim eðlismun sem sé á AWL þjónustu Mílu og hefðbundinni DWDM þjónustu sé ljóst að fullnægjandi staðgangi sé ekki fyrir hendi til þess að vörurnar geti báðar talist falla undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína. Enn fremur liggja fyrir að slíkt hafi fjarri lagi verið rannsakað með fullnægjandi hætti af hálfu FST, þ. á m. samanborið við þá ítarlegu málsmeðferð og markaðsrannsóknir sem jafnan liggja til grundvallar markaðsgreiningum FST.
235. Í þriðja lagi verði kvaðir meðal annars að vera í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint sé í markaðsgreiningu, hóflegar og hafa hliðsjón af kostnaði og ávinningi og réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, sbr. 5. mgr. 46. gr. laganna.
236. Í fjórða lagi leiði af meginreglum stjórnsýsluréttar að slíkar kvaðir, sem séu eðli málsins samkvæmt íþyngjandi og feli í sér inngríp í atvinnufrelsi hlutaðeigandi fyrirtækis, þurfi að vera fyrirsjáanlegar og gagnsæjar þannig að markaðsaðilar geti séð fyrir réttarstöðu sína. AWL þjónusta Mílu hafi aldrei sætt athugasemdum af hálfu FST fyrr en nú, þrátt fyrir að FST hafi vitað af þjónustunni um árabíl. Með því að fella AWL þjónustu undir íþyngjandi kvaðir vegna heildsölu á stofnlínuþjónustu svo löngu síðar hafi FST brotið gegn framangreindum meginreglum og réttmætum væntingum Mílu.
237. Míla telur ljóst af framangreindu að hin kærða niðurstaða uppfylli engar þær kröfur sem fjarskiptalöggjöf býður, auk þess sem hún sé í trássi við meginreglur stjórnsýsluréttar. Því skorti á að viðhlítandi grundvöllur hafi verið fyrir hinni kærðu ákvörðun um að fella AWL þjónustu Mílu undir kvaðir á þeim grundvelli að þjónustan hafi fallið undir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína.
238. Um athugasemdir FST þar sem vísað er til þess að Ljósleiðarinn hafi um nokkurt skeið sýnt AWL þjónustu Mílu áhuga tekur Míla fram að Ljósleiðarinn hafi sjálfur talið AWL þjónustu

hvorki raunhæfan né hentugan valkost við þær aðstæður sem til skoðunar voru, en Ljósleiðarinn hafi haft til skoðunar tengingu frá Ísafirði. Þvert á móti hafi komið fram í samskiptum aðila í júlí 2025 að hefðbundin DWDM þjónusta Mílu væri heppilegasta og raunhæfasta lausnin fyrir viðkomandi tengingu.

239. Benti Ljósleiðarinn á að AWL hentaði ekki við þær aðstæður sem hafi verið til skoðunar, m.a. vegna eiginleika ljósleiðarans og rekstrarlegra þátta, þar á meðal þess að einfaldara væri að staðsetja og tryggja rekstraröryggi þegar um væri að ræða stýrða þjónustu þar sem netrekandi hefði stjórn á búnaði og merkjum. Ljósleiðarinn hafi því sjálfur talið að hefðbundin DWDM þjónusta væri tæknilega og rekstrarlega ákjósanlegri lausn.
240. Þessa afstöðu Ljósleiðarans telur Míla hafa verulega þýðingu við mat í máli þessu, meðal annars við mat á staðgöngu. Samkvæmt meginreglum í íslenskri fjarskiptalöggjöf og EES-rétti, um markaðsgreiningu og afmörkun markaða, beri við mat á staðgöngu að m.a. að hafa hliðsjón af eftirspurnarhlið markaðarins. Ef viðskiptavinir telja tiltekna þjónustu ekki raunhæfan valkost við aðra þjónustu, bendi það til þess að um sé að ræða ólíka þjónustuflokka sem falli ekki undir sama markað.
241. Í þessu tilviki liggi fyrir að Ljósleiðarinn, sem FST byggir á sem grundvöll fyrir aðgangsbörf, taldi AWL þjónustu ekki raunhæfan eða jafngildan valkost við stýrða DWDM þjónustu. Því geti það ekki staðist að AWL sé engu að síður talinn hluti af sama heildsölumarkaði og hefðbundin ljósbylgjuþjónusta eða að staðganga geti verið fyrir hendi.
242. Míla mælir á móti þeirri niðurstöðu FST að ákvæði í ákvörðun PFS nr. 21/2015 um uppfærslu viðmiðunartilboðs feli í sér að AWL þjónusta falli sjálfkrafa undir gildissvið kvaða. Leggja beri áherslu á að skylda til að uppfæra viðmiðunartilboð samkvæmt fjarskiptarétti lúti að framkvæmd og útfærslu kvaðar, en sé ekki sjálfstæð heimild til að útvíkka efnislegt gildissvið kvaða. Slíkt verði að byggja á þeirri málsmeðferð sem IX. kafli fjarskiptalaga mæli fyrir um, m.a. markaðsgreiningu með tilheyrandi mati á staðgöngu.
243. Ekki sé heimilt að vísa almennt til tækniframfara eða breyttra þarfa markaðsaðila til að fella nýja og eðlisólíka þjónustu undir eldri kvaðir, án þess að slík þjónusta hafi verið metin sérstaklega í markaðsgreiningu. Tæknilegt hlutleysi, í skilningi fjarskiptaréttar, sé ekki fríspil fyrir stjórnvöld til að útvíkka kvaðir án lögformlegrar málsmeðferðar og verði að túlka allan vafa í því sambandi því fyrirtæki, sem kvöðinni sætir, í hag.
244. Þá mótmælir Míla þeirri forsendu FST að AWL sé „þjónusta sem að efni til fellur undir skilgreindan markað“. Sú forsenda sé ekki rökstudd með fullnægjandi greiningu hvorki hvað varði tæknilegan samanburð né eftirspurnarhlið markaðarins. Með vísan til fyrri umfjöllunar sé umtalsverður munur á AWL þjónustu og DWDM þjónustu, auk þess sem aðrir markaðsaðilar (þ.m.t. Ljósleiðarinn) hafi ekki talið AWL raunhæfan staðgönguvalkost. Af þessu leiði að ekki sé unnt að líta svo á að AWL sé einfaldlega „ný tæknileg útfærsla“ á sömu þjónustu.
245. Loks standist ekki meðalhófsreglu stjórnsýslulaga sú víðtæka túlkun FST á gagnsæiskvöð samkvæmt 49. gr. fjarskiptalaga að hún taki til þjónustu sem i) ekki er stöðluð heildsöluvara, ii) ekki er raunveruleg eftirspurn eftir sem staðgönguþjónustu, og iii) ekki er tæknilega unnt að veita með þeim hætti sem kvaðir gera ráð fyrir (m.a. vegna skorts á stjórn og OLS-virkni).
246. Í greinargerð FST er því haldið fram að staðganga sé metin í markaðsgreiningu en ekki við túlkun kvaða. Míla tekur undir það sem almenna meginreglu. Hins vegar telur Míla það leiða af þeirri meginreglu að ekki sé unnt að leggja til grundvallar að AWL þjónusta, að virtu eðli og einkennum hennar, falli sjálfkrafa undir markaðinn nema slíkt hafi verið metið sérstaklega í markaðsgreiningu, sem hafi ekki verið raunin. Þar sem AWL þjónusta hafi ekki verið metið árið 2015 og nýrri markaðsgreiningu hafi ekki verið lokið sé ekki lagagrundvöllur fyrir þeirri niðurstöðu FST að þjónustan falli undir gildandi kvaðir.

247. Því telur Míla að tilvísun FST til uppfærslu viðmiðunartilboðs samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 geti ekki, ein og sér, réttlætt að AWL þjónusta sé felld undir gildandi kvaðir. Slík niðurstaða krefjist sjálfstæðrar og uppfærðrar markaðsgreiningar þar sem eðli, virkni og staðganga þjónustunnar sé metin sérstaklega.
248. Þá mótmælir Míla þeirri staðhæfingu FST að stofnunin hafi ekki haft vitneskju um AWL þjónustu Mílu til Farice fyrr en árið 2023 og að fyrri gögn hafi ekki falið í sér efnislega afstöðu af hálfu stofnunarinnar. Míla hafi veitt AWL þjónustu til Farice frá árinu 2012 og FST hafi haft vitneskju um það a.m.k. frá árunum 2014/2015, þ.e. á sama tíma og markaðsgreining og kvaðir samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015, hafi verið mótaðar. Þá liggi fyrir skjalfest stjórnsýsluframkvæmd þar sem FST hafði almenna vitneskju um samningssamband Mílu og Farice og aflaði upplýsinga um það og tók það til sérstakrar skoðunar. Í ákvörðun PFS nr. 5/2021 um endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir stofnlínuhluta leigulína, komi skýrt fram að FST hafi aflað upplýsinga um samning Mílu við Farice með beinum fyrirspurnum til aðila, sbr. málsgrein 42 í ákvörðuninni. Í sömu ákvörðun sé jafnframt tekið fram að hækkun gjaldskrár taki ekki til sérstakra samninga, þar sem Farice sé nefnt sérstaklega sem dæmi.
249. Þegar litið sé til þessa samhengis verði ekki annað ráðið en að FST hafi haft sérstaka og beina vitneskju um þjónustuna og samningsfyrirkomulagið og meðvitað meðhöndlað hana sem sértílvik utan almennrar gjaldskrár og kvaðabundinnar þjónustu.
250. Líta verði til þess að ítrekað, m.a. í kostnaðargreiningum sem lagðar voru fram á árunum 2015-2023, hafi tekjur vegna þjónustu til Farice verið dregnar frá kostnaðargrunni þeirrar þjónustu sem undir kvaðir féll. Sú aðferðafræði sem hafi verið gagnsæ gagnvart FST hafi aldrei sætt athugasemdum eða leiðréttingarkröfum af hálfu stofnunarinnar.
251. Þótt FST haldi því fram að slík framsetning feli ekki í sér „efnislega niðurstöðu“ verði að líta til þess, þ. á m. að virtum sjónarmiðum stjórnsýsluréttar um réttmætar væntingar, að hér hafi verið um að ræða kerfisbundna og meðvitaða stjórnsýsluframkvæmd, þar sem stofnunin hafði aðgang að viðeigandi gögnum og hafi haft tilefni til að taka afstöðu. Það standist ekki að það hafi ekki verið sérstök ástæða til að hlutast til á fyrri stigum máls eða að slíkt aðgerðarleysi hafi verið Mílu til hagsbóta.
252. Einnig hafnar Míla því að fastmótuð stjórnsýsluframkvæmd geti ekki grundvallast á aðgerða eða athafnaleysi. Í framkvæmd hafi verið viðurkennt að ekki sé einungis litið til formlegra ákvarðana heldur einnig til raunverulegrar stjórnsýsluframkvæmdar og háttsemi stjórnvalds yfir tíma. Sé tiltekin háttsemi eða þjónusta látin óáreið um lengri tíma af þar til bæru stjórnvaldi, geti slíkt verið grundvöllur stjórnsýsluframkvæmdar og réttmætra væntinga.
253. Loks telur Míla þá afstöðu FST, að stofnunin hafi ekki tekið efnislega afstöðu til AWL þjónustunnar fyrr en árið 2023, fela í sér innbyrðis ósamræmi. Annars vegar byggir FST á því að AWL hafi alla tíð fallið undir kvaðir, en hins vegar að stofnunin hafi ekki haft vitneskju um þjónustuna fyrr en löngu síðar. Báðar þessar forsendur geti ekki staðist samtímis.
254. Míla telur FST ekki geta borið fyrir sig að stofnunin hafi ekki haft vitneskju um þjónustuna enda hafi hún haft allar upplýsingar til að gera sér grein fyrir því að þjónustan væri veitt af hálfu Mílu, og haft úrræði til að afla frekari upplýsinga um inntak hennar. Hefði FST talið að umrædd þjónusta félli undir kvaðir hefði stofnuninni borið, í samræmi við eftirlitshlutverk sitt, að grípa til viðeigandi úrræða, m.a. skv. 101. gr. fjarskiptalaga. FST verði að bera hallann af aðgerðarleysi sínu.
255. Þá telur Míla afstöðu FST sem birtist í hinni kærðu ákvörðun í verulega ósamræmi við framkvæmd FST til þessa. Hafi FST þannig beitt afar ströngu eftirliti gagnvart kæranda þegar komið hafi að innleiðingu nýrrar þjónustu eða jafnvel breytinga á fyrirliggjandi þjónustu, þar sem kæranda hafi ítrekað verið gert að fara í gegnum formlegt ferli áður en slík þjónusta hafi verið boðin á markaði. Þetta hafi jafnvel átt við um tilvik þar sem um hafi verið að ræða

afmarkaðar breytingar, svo sem nýjan hraðflokk, þrátt fyrir að áður hafi verið byggt á samþykktum kostnaðarlíkönunum.

256. Af samskiptum kæranda og FST verði ráðið að FST telji óheimilt að bjóða nýja eða breytta þjónustu nema að undangengnu i) formlegu samþykktarferli og, ii) innanlandssamráði, og iii) samráði við ESA.
257. Þá vísar kærandi til samskipta við FST er vörðuðu kostnaðargreiningu sem endaði með ákvörðun stofnunarinnar nr. 1/2024, en þar sé fjallað um og tekið tillit til samnings Mílu við Farice en FST hafi ekki sett þar fram sambærilega kröfu um kostnaðargreiningu eða viðmiðunartilboð um þá AWL þjónustu sem fólst í þeim samningi.
258. Í ljósi þess telur kærandi ósamræmi fólgið í því að FST haldi því nú fram að AWL þjónusta hafi alla tíð fallið undir kvaðir, án þess að gera kröfu um slíkt formlegt ferli eða framfylgja þeirri afstöðu í framkvæmd. Ef sú afstaða FST væri rétt hefði borið að krefjast þess frá upphafi að AWL þjónustan yrði i) sett fram í viðmiðunartilboði, ii) kostnaðargreind, og iii) háð sama samráðsferli og aðrar þjónustur innan markaðarins. Slíkt hafi hins vegar ekki verið gert.
259. Kærandi mótmælir þeirri afstöðu FST að skyldur kæranda hafi fyrst komið til framkvæmda þegar önnur fjarskiptafyrirtæki en Farice, einkum Ljósleiðarinn, sýndu þjónustunni áhuga og að „almenn eftirspurn“ hafi þar með orðið til. Þessi afstaða sé í beinni andstöðu við aðrar röksemdir stofnunarinnar, um að AWL þjónusta falli efnislega undir þann markað sem skilgreindur var í markaðsgreiningu 2015. Hafi svo verið telur kærandi að þjónustan hefði átt að falla undir kvaðir kæranda samkvæmt ákvörðun PFS 21/2015 frá þeim tíma er þjónustan varð til eða var fyrst veitt, óháð því hvort eftirspurn hefði þegar komið fram.
260. Í fjarskiptalöggjöf sé viðurkennt að gagnsæiskvaðir séu ex ante, auk þess sem þeim sé ætlað að tryggja jafnræði og aðgang að þjónustu áður en eftirspurn verði til eða mismunun eigi sér stað. Þær byggji ekki á að tiltekin eftirspurn hafi þegar myndast, heldur að þjónusta sem falli undir markað sé skilgreind, birt, og aðgengileg með gegnsæjum hætti. FST hefði samkvæmt þessu verið rétt að grípa til viðeigandi ráðstafna hafi AWL þjónusta átt að falla undir kvaðir.
261. Skýringar FST um að kvaðir hafi „virkjast“ þegar eftirspurn frá Ljósleiðaranum hafi komið fram, sé ekki í samræmi við eðli og markmið gagnsæiskvaða samkvæmt fjarskiptarétti. Slík túlkun feli í sér að gildissvið kvaða sé háð tilfallandi eftirspurn fremur en fyrirfram skilgreindri markaðsgreiningu og þjónustuafmörkun. Slíkt samræmist hvorki lögum né framkvæmd á sviði opinbers markaðseftirlits.
262. Sé fallist á að kvöðin hafi „virkjast“ við eftirspurn telur Míla slíkt benda til þess að þjónustan hafi ekki verið talin falla undir markaðinn fyrr en á síðari stigum. Við slíkar aðstæður bæri að fylgja ákvæðum IX. kafla fjarskiptalaga, m.a. að framkvæma nýja markaðsgreiningu í samræmi við ákvæði 46. gr. laganna. FST hafi ekki lagt fullnægjandi grunn að ákvörðun sinni samkvæmt IX. kafla fjarskiptalaga.
263. Þá hafnar kærandi því að fullyrðingar FST um að „fleiri fyrirtæki gætu íhugað að kaupa slíka þjónustu“ hafi lagalega þýðingu í þessu samhengi. Slíkar tilgátur geti ekki réttlætt útvíkkun kvaða án nokkurrar markaðsgreiningar eða rannsókna. Telji FST að breyting á eftirspurn réttlæti stefnubreytingu um álagningu kvaða á AWL þjónustu beri stofnuninni að framkvæma nýja markaðsgreiningu. Röksemdir um tilkomu eftirspurnar breyti þannig engu um niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar.
264. Kærandi mótmælir einnig þeirri forsendu FST að það eitt að gagnaflutningur fari fram milli tveggja punkta (A og B) leiði sjálfkrafa til þess að um sé að ræða stofnlínubjónustu í skilningi markaðsgreiningar.
265. Þessi einfalda nálgun samrýmist ekki meginreglum fjarskiptaréttar um markaðsskilgreiningu og afmörkun þjónustu. Samkvæmt þeim reglum verði mat á því hvort tiltekin þjónusta falli

undir tiltekinn markað ekki byggt á einangruðum grunnþætti heldur á heildstæðu mati á m.a. virkni þjónustunnar, stjórn á flutningi og merkjum, gæðum og ábyrgð, og þörfum markaðarins. „Flutningur milli A og B“ væri ekki nægjanlegur til að skilgreina þjónustu sem leigulínu.

266. Kærandi ítrekar að AWL þjónusta sé ólík DWDM þjónustu líkt og rakið sé í kærðu. Af því leiði að AWL þjónusta og hefðbundin DWDM þjónusta mæti ekki sömu eftirspurn og séu ekki staðgönguþjónustur í skilningi markaðsgreiningar.
267. Þá áréttar kærandi að AWL þjónusta hans tengist beint flutningi yfir sæstrengi og nái að hluta til utan Íslands. Ekki liggi fyrir að slík þjónusta falli sjálfkrafa undir innanlandsmarkað eins og hann er skilgreindur í markaðsgreiningu FST. Samkvæmt fjarskiptarétti sé landfræðileg markaðsskilgreining sjálfstæður þáttur markaðsskilgreiningar og verði að meta sérstaklega. FST hafi ekki lagt fram slíkt mat hvað umrædda þjónustu varðar sérstaklega.
268. Kærandi mótmælir þeirri forsendu FST að sú staðreynd að AWL þjónusta hafi verið veitt Farice feli í sér að hún sé almennt rekstrarlega ásættanleg sem stöðluð heildsöluvara. Um sé að ræða sértæka tæknilausn sem hefur verið þróuð við afmarkaðar aðstæður, einkum í tengslum við sæstrengi.
269. Kærandi bendir á að félagið hafi um árábil rekið AWL þjónustu í samspili ólíkra kerfa og á þeim tímapunkti hafi margvísleg rekstraratvik komið upp með tilheyrandi kostnaði og aðkeyptri sérfræðiþjónustu erlendis frá; bilanagreining hafi í sumum tilvikum tekið marga mánuði og rekstur hafi verið verulega flóknari en í hefðbundinni DWDM þjónustu. Þannig sýni reynsla Mílu að rekstraráhætta AWL þjónusta sé raunveruleg og aukist verulega eftir því sem bandbreidd og tæknileg fjölbreytni aukist.
270. Þá gerir Míla athugasemd við að FST byggi í athugasemdum sínum á tæknilega rangri forsendu um að rekstraráhætta snúist fyrst og fremst um hvort einstakir búnaðarhlutar sendi rangt merki. Þessi nálgun endurspeglar ekki raunverulega virkni DWDM kerfa.
271. DWDM flutningskerfi sé sameiginlegur og viðkvæmur miðill þar sem samspil allra bylgja ráði stöðugleika kerfisins í heild. Rekstur slíks kerfis ráðist m.a. af aflstillingum, hegðun magnara og hraðri aðlögun kerfisins að breytingum á bylgjujöföldum og styrk. Ef AWL bylgja er ekki rétt stillt eða breytir hegðun sinni skyndilega, geti það haft keðjuverkandi áhrif á aðrar bylgjur á sama þræði og þar með á alla þjónustu sem flutt sé um kerfið. Um sé að ræða kerfislæga áhættu í sameiginlegum flutningsmiðli. Þær fjölpættu áskoranir sem blasi við í tengslum við veitingu AWL þjónustu og myndu krefjast stöðugs og sértæks eftirlits í hverju tilviki séu í engu samræmi við grundvallarhugmyndir um staðlaða heildsöluþjónustu.
272. Þá horfi FST framhjá þeim grundvallarmun sem sé á þjónustu kæranda til Farice og öðrum almennum aðgangsveitingum. AWL þjónustan til Farice byggi á því að bæði kerfi séu frá sama framleiðanda (Ciena) og geti því verið hönnuð og stillt sem heild. Ef kæranda yrði gert að veita AWL aðgang til margra aðila, með búnaði frá mismunandi framleiðendum, myndi það margfalda tæknilega áhættu, auka flækjustig og skapað ófyrirsjáanlega rekstraráhættu.
273. Kærandi telur FST því vanmeta tæknilegt flækjustig og rekstraráhættu AWL þjónustu, byggi á röngum forsendum um eðli DWDM kerfa og geri ranglega ráð fyrir að sértæk lausn (Farice) sé yfirfæranleg á almenna markaðsþjónustu/heildsölulausn.
274. Til að varpa ljósi á hvort AWL þjónusta sé almennt talin falla undir hefðbundnar kvaðir á heildsölumörkuðum fyrir stofnlínuhluta leigulína á EES-svæðinu, og hvort slík þjónusta sé almennt boðin út sem stöðluð heildsöluvara, aflaði kærandi upplýsinga frá sambærilegum innviðafyrirtækjum í nokkrum EES-ríkjum um AWL þjónustu.
275. Svör sem bárust frá Frakklandi, Hollandi, Þýskalandi, Kýpur og Belgíu gáfu samræmda mynd að þessu leyti en af þeim telur kærandi að ráða megi að AWL þjónusta sé almennt ekki talin hluti af stöðluðum SMO-kvöðum (hvaða skammstöfun er þetta) á stofnlínumörkuðum, ekki

boðin sem almenn og stöðluð heildsölupjónusta, eða annað hvort ekki boðin yfirhöfuð eða aðeins sem sérlausn, bundin við sérstakar tæknilegar og viðskiptalegar aðstæður.

276. Að mati kæranda veita þessi svör vísbendingu um framkvæmd á hlutaðeigandi mörkuðum, sem byggja á sama regluverki og samræmdri túlkun. Þá renni þau stoðum undir tæknilegt og efnahagslegt mat á eðli AWL þjónustu, auk þess sem þau séu í mótvægi við afstöðu FST, um að eðlilegt sé að meðhöndla AWL þjónustu sem sjálfgefna og staðlaða vöru á stofnlínnumarkaði innan gildandi kvaða sem lagðar voru á fyrir um 11 árum síðan.
277. Þessi samanburður hafi sérstaka þýðingu við mat á meðalhófi, fyrirsjáanleika og tæknilegum framkvæmanleika kvaða. Þetta sé til marks um að veruleg áhöld séu um hvort umrædd þjónusta teljist með réttu geta fallið undir hefðbundna heildsölupjónustu á stofnlínnumarkaði samkvæmt ákvörðun frá 2015.

4.3

278. Um málsástæður Ljósleiðarans telur kærandi ekki tilefni til að tjá sig um gagnkröfur Ljósleiðarans sem félagið telur of seint fram komnar.
279. Kærandi bendir að lokum á að um framkvæmd markaðsgreininga, útnefningu fyrirtækja með SMP (umtalsverðan markaðsstyrk) og álagningu kvaða gildi skýrar reglur, þ.m.t. um skýra tímafresti, samráðsferli og endurskoðun markaðsgreininga. Hlutverk og skyldur FST hvað varði þetta ferli sé einnig skýrt í fjarskiptalögunum. Lagaskilyrði fyrir því að leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir, sé að markaðsgreining sé framkvæmd. Ef virk samkeppni ríkir á markaði séu ekki lengur forsendur fyrir kvöðum og þá beri að aflétta þeim, eins og FST hafi þegar gert vegna kvaða Mílu á aðgangsmörkuðum. Af þessu leiði að gildissvið og umfang kvaða verði á hverjum tíma að byggja á raunverulegu og uppfærðu mati á markaðsaðstæðum.
280. Þá beri FST að endurskoða markaðsgreiningar að jafnaði eigi síðar en á fimm ára festi, sbr. 44. gr. laga nr. 70/2022. EFTA hafi ítrekað gert athugasemdir við tafir á endurskoðun markaðsgreininga hjá FST og um kerfisbundinn og langvarandi drátt sé að ræða á því að FST ljúki markaðsgreiningum í samræmi við lögbundnar skyldur. Afleiðingar þessa sé að FST leitist nú við að byggja íþyngjandi niðurstöðu, sem feli í reynd í sér breytingu á kvöð, á túlkun á úreltri markaðsgreiningu.
281. Þrátt fyrir verulegar breytingar á markaðsaðstæðum, hröðum tækniframförum og fjölgun innviðafyrirtækja og keppinauta hafi óbreyttar og íþyngjandi kvaðir á stofnlínnumörkuðum hvílt á Mílu í um ellefu ár. Að mati kæranda feli þetta í sér forsendubrest. Þetta hafi í för með sér umtalsverðan rekstrar- og stjórnsýslukostnað og einnig veruleg samkeppnisleg áhrif. Slík staða sé til þess fallin að rýra samkeppni og gangi gegn markmiðum fjarskiptaregluverksins um skilvirka og virka samkeppni og geti því ekki staðist.
282. Að mati kæranda er ljóst að ef FST telur að breyttar markaðsaðstæður eða sérhæfð lausn eins og AWL þjónusta, kalli á endurmat kvaða, beri stofnuninni að ljúka markaðsgreiningu innan eðlilegs tíma og byggja ákvarðanir sínar á henni. FST geti ekki bætt úr eigin töfum með því að víkka gildissvið eldri kvaða eða beita þeim með afturvirkum hætti á nýja þjónustu.
283. Því telur kærandi ljóst að ákvörðun FST, um að fella AWL þjónustu undir kvöð um stofnlínuhluta leigulína, og um leið að Míla hafi með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015, sé ólögæt og að fella beri hana úr gildi.

5

284. Með bréfi úrskurðarnefndar, dags. 18. mars 2026, var FST afhent greinargerð Ljósleiðarans og fylgiskjöl með henni. FST var veittur kostur á að skila til nefndarinnar athugasemdum við framkomin gögn og bárust athugasemdir FST hinn 9. apríl 2026.
285. FST benti á að umfjöllun í greinargerð Ljósleiðarans og kröfugerð sem af henni leiðir sem og öðrum atriðum hennar, s.s. kröfu um beitingu sekta séu komnar fram löngu eftir að

kærufrestur var liðinn í málinu. Gagnaðili kærumáls geti ekki lagt fram sjálfstæða kröfugerð til viðbótar við kröfur upphaflegs kæranda eftir að kærufrestur sé liðinn.

286. Um þetta hafi ÚFP fjallað áður í úrskurði sínum og bendir í því samhengi á úrskurð ÚFP nr. 2/2018. Er þar rakið að aðili málsins hafi í greinargerð sinni til úrskurðarnefndar vegna málsins gert sjálfstæðar kröfur, sem lytu að öðru en því sem sætti kæru til úrskurðarnefndarinnar. Kröfur viðkomandi aðila hafi því ekki komið til umfjöllunar í úrskurðinum þar sem aðilinn kærði ekki hina kærðu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar.
287. Niðurstaða nefndarinnar í málinu var þannig takmörkuð við úrlausn á stjórnsýslukæru kæranda málsins, sbr. 13. gr. þágildandi laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og reglugerð um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009. Kröfum sem ekki tengdust kröfum kæranda málsins var því vísað frá úrskurðarnefndinni.

IV. Niðurstöður

1.

288. Mál þetta lýtur að ákvörðun FST sem tilkynnt var hinn 30. desember 2025 og bar heitið *Ákvörðun nr. 12/2025 – Kvörtun um brot Mílu á kvöðum*. Niðurstaða ákvörðunarinnar fólst í sex töluliðum er vörðuðu háttsemi Mílu, sem er kærandi þessa máls.
289. Sú kæra sem er til úrlausnar snýr aðeins að tölulið 3. og 4. í ákvörðuninni. Kærðir liðir eru annars vegar þess efnis að Míla hafi með háttsemi sinni brotið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 í tengslum við framboð á „Alien Wavelength“ bylgjuflutningsþjónustu.
290. Hins vegar að Míla skuli 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:
- kjör og skilmála fyrir „Alien Wavelength“ bylgjuflutningsþjónustu og
 - efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga.
291. FST krefst þess aðallega að kærinni verði vísað frá vegna óskýrleika og annmarka á kröfugerð en til vara að hin kærða ákvörðun verði staðfest efnislega með vísan til forsendna hennar.
292. Ljósleiðarinn skiptir kröfum sínum upp í sex töluliði. Hvað varðar þá liði sem kærðir eru í kæru og til umfjöllunar í úrskurði þessum, krefst Ljósleiðarinn þess að töluliðirnir tveir, 3. töluliður og 4. töluliður, verði staðfestir í heild sinni.

1.1

293. Ágreiningur þessi varðar ekki málsatvik og eru þau óumdeild. Ágreiningurinn snýr að mismunandi túlkun á því hvort svokölluð „Alien-wavelength“ (AWL) þjónusta falli undir kvaðir sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2015.
294. Í ákvörðun PFS nr. 21/2015 var lögð sú kvöð á Mílu, með heimild í 29. gr. þágildandi fjarskiptalaga, að Míla skyldi birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Viðmiðunartilboðið skyldi vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skyldi innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu ásamt tilheyrandi verðskrá. Viðmiðunartilboðið skyldi uppfæra eftir því sem við ætti, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni.
295. Í kvöðinni fólst að ef viðmiðunartilboð Mílu þætti ekki fullnægjandi fyrir markaðinn gæti PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboðum skyldu lagðar fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara.

296. Samkvæmt 2. mgr. 49. gr. laga um fjarskipti, nr. 70/2022, getur FST mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboðum skv. gagnsæiskvöðum.
297. Aðila greinir á um hvort AWL þjónusta falli undir stofnlínuhluta leigulína samkvæmt framangreindri ákvörðun PFS nr. 21/2015 og þar með hvort birta hefði þurft viðmiðunartilboð vegna þjónustunnar á grundvelli kvaðarinnar. Kærandi telur AWL þjónustu ekki falla undir stofnlínuhluta leigulína í skilningi kvaðarinnar en FST og Ljósleiðarinn telja svo vera.

1.2

298. Ljósleiðaranum var gefinn kostur á að skila athugasemdum um framkomna kæru. Í greinargerð Ljósleiðarans komu fram kröfur sem settar eru fram í sex liðum en þær varða töluliði 1., 2., 3., 4. og 6. í hinni kærðu ákvörðun. Í ljósi þess að til meðferðar er kæra sem varðar eingöngu 3. og 4. tölulið hinnar kærðu ákvörðunar, sem eru þeir liðir sem snúa að AWL þjónustu, verður aðeins tekið tillit til þess hluta greinargerðar Ljósleiðarans.
299. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, sæta ákvarðanir FST kæru til ÚFP og skal kæra berast úrskurðarnefndinni innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun FST. Í ljósi þess að umræddar kröfur Ljósleiðarans, sem eru ótengdar því kæruefni sem hér er til meðferðar, bærast ekki fyrr en að liðnum kærufresti og sem kröfur í greinargerð, verður ekki litið svo á að um sé að ræða kæru frá Ljósleiðaranum, enda kærufrestur liðinn.
300. Kröfuliðir 1., 2., 3. og 6 í greinargerð Ljósleiðarans eru að efni til ótengdir því efni sem kært var til nefndarinnar og verður litið svo á að þær kröfur séu of seint fram komnar. Þá séu þær ekki tengdar úrlausnarefni úrskurðarins á þann veg að endurskoða þurfi efni þeirra til að leysa úr þeim ágreining sem uppi er. Ekkert annað hefur komið fram við meðferð málsins sem kallar eftir því að úrskurðarnefndin taki hina kærðu ákvörðun til heildarendurskoðunar ex officio og verður það því ekki gert.
301. Því hefur áður verið slegið föstu í framkvæmd úrskurðarnefndarinnar, sbr. úrskurður ÚFP í máli nr. 2/2018, að úrskurðarnefndin leysir almennt ekki úr sjálfstæðum kröfum í greinargerð sem lúta að öðru en því sem sætir kæru til nefndarinnar. Hafa þarf í huga að andstæðir hagsmunir vegast hér á og ber aðilum að kæra ákvarðanir FST hver fyrir sig telji þeir ástæðu til. Í því sambandi verður einnig að benda á að aðilar málsins, kærandi og Ljósleiðarinn, eru sérfróðir aðilar á samkeppnismarkaði og gera verður kröfur til þeirra eftir því.
302. Verður því aðeins fjallað um sjónarmið aðila máls að því er varðar 3. og 4. tölulið hinnar kærðu ákvörðunar.

1.3

303. FST krefst þess aðallega að kæru Mílu verði vísað frá vegna óskýrleika og annmarka á kröfugerð.
304. Úrskurðarnefndin sér ekki slíka annmarka á a. lið kröfugerðar kæranda að honum beri að vísa frá, þ.e. kröfu um að nefndin ógildi niðurstöðu FST í kafla 4.2. hinnar kærðu ákvörðunar um að AWL þjónusta hafi alla tíð fallið undir tilgreindar SMP-kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu 2015.
305. Þá hefur kærandi áréttað að b. liður kröfugerðar í kæru, um að nefndin ógildi allar tengdar niðurstöður um brot og afleiddar ráðstafanir/kröfur, snúi að efni 4. töluliðar ákvörðunarorða, þ.e. þeim ráðstöfunum sem Mílu ber að gera í framhaldinu. Verður þessi liður ekki talinn óskýr heldur liður í því að ákveða gildi 3. og 4. töluliðar sem sæta kæru og verða teknir til skoðunar í úrskurði þessum.
306. Hvað varðar c. lið kröfugerðar Mílu, um að úrskurðarnefndin skuli taka til greina önnur úrræði sem nefndin telur rétt, eftir atvikum með þeim skýru fyrirmælum að afmörkun og útfærsla

skyldna gagnvart AWL fari fram framvirkt með skýrleika, rökstuðningi og meðalhófi, ræðst það af úrlausn fyrri tveggja krafanna hvort beita ber úrræðum samkvæmt c. lið.

307. Litið verður svo á að framangreindir liðir geri í raun kröfu um að 3. og 4. töluliðir hinnar kærðu ákvörðunar verði úrskurðaðir ógildir og úrræðum beitt í samræmi við það. Ber því hér að leysa úr því hvort staðfesta skuli þá liði eða ógilda.

1.4

308. Við mat á því hvort AWL þjónusta falli undir stofnlínuhluta leigulína telur úrskurðarnefndin rétt að skoða þjónustuna út frá efnislegri virkni hennar frekar en rekstrarfyrirkomulagi. Í ákvörðun PFS nr. 21/2015 er hugtakið leigulína ekki skilgreint nánar og efni ákvörðunarinnar þannig sett upp að það eigi við um allar leigulínur á vegum kæranda óháð því hvers konar fyrirkomulag sé á rekstri þeirra.
309. Ekki er um það deilt að AWL þjónusta er veitt í gegn um svokallað DWDM kerfi sem fer um stofnlínuhluta leigulína og að DWDM kerfi fellur undir kvaðir samkvæmt framangreindri ákvörðun PFS frá 2015. Um er að ræða sama undirliggjandi flutningslag og aðrar þjónustur sem hafa talist falla undir kvöðina. Kærandi byggir hins vegar á að vegna þess hvernig rekstri þjónustunnar er háttað, svo sem að flutningur sé ekki undir stjórn kæranda heldur Farice, og kærandi hafi því ekki stjórn á mótun eða stýringu umferðarinnar, geti AWL þjónusta ekki fallið undir kvöðina með sama hætti.
310. Fallast verður á með FST og Ljósleiðaranum að kvöðum á fjarskiptamarkaði sé almennt ætlað að standast tæknilega þróun og orðalag þeirra því oft orðað með almennum hætti. Skilgreining markaðarins var víðtæk í ákvörðun PFS nr. 21/2015 og ætlað að vera nægjanlega sveigjanleg til að standa óbreytt þrátt fyrir breytingar á tækni og flutningsmiðlum. Svo fremi sem viðkomandi þjónusta uppfyllir efnisleg skilyrði leigulínu eru ekki forsendur til að líta svo á að hún sé undanskilin kvöðinni vegna rekstrarfyrirkomulags.
311. Með tilliti til tilgangs kvaðarinnar sem lögð var á árið 2015 telur nefndin að henni sé ætlað að ná til þjónustu sem fer fram um stofnlínuhluta leigulína óháð því hver stjórnar flutningum eða öðrum breytum í meðferð þjónustunnar. Hins vegar hafi ekki komið til þess að birta þyrfti viðmiðunartilboð fyrir þjónustuna þegar hún var aðeins veitt til Farice að undangengnu útboði sem kærandi tók þátt í.
312. Þegar Ljósleiðarinn sýndi þjónustunni áhuga var fyrst tilefni til að virkja gagnsæiskvöð sem hvíldi á kæranda í huga og birta viðeigandi forsendur þjónustunnar þegar um það var beðið. Þykir sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar um að brotið hafi verið gegn gagnsæiskvöð samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 í tengslum við bylgjuflutningsþjónustu félagsins varðandi framboð á AWL þjónustu eðlileg, þar sem um er að ræða flutning á sama grunni og aðrar þjónustur sem falla undir kvöðina.
313. Fallist er á með kæranda að á FST hvíli skylda til að uppfæra kvaðir reglulega í samræmi við þróun markaða og að stofnunin hefði mátt gera athugasemdir við þjónustuna fyrr í ljósi þess að hún taldist brjóta gegn kvöðum um gagnsæi. Þó verður ekki litið svo á að kvaðir haldi ekki gildi sínu og hafi efnislega áfram sömu áhrif þó að það líði lengri tími en æskilegt er milli endurskoðunar á kvöðum. Þannig er ekki hægt að fallast á með kæranda að skortur FST á athugasemdum við fyrirkomulagið leiði til þess að ekki sé um brot að ræða.
314. Líkt og framan greinir telur úrskurðarnefndin að AWL þjónusta falli undir kvöðina og jafnframt telur hún rétt að beita ekki viðurlögum vegna brotanna þar sem afstaða FST hafi ekki legið fyrir fyrr en nú. Þykir því sanngjörn niðurstaða að beina því í framhaldinu til kæranda að uppfæra viðmiðunartilboð fyrir leigulínur hvað varðar kjör og skilmála fyrir AWL bylgjuflutningsþjónustu og efni gæðaviðmiðunarsamninga og gæðatrygginga og framkvæma kostnaðargreiningu fyrir þjónustuna.

315. Að tæknilegri skilgreiningu á þjónustunni undanskilinni telur kærandi að um breytta stjórnsýsluframkvæmd sé að ræða af hálfu FST. Frá árinu 2015 hafi PFS/FST ekki gert neinar athugasemdir við þjónustuna og ekki óskað eftir upplýsingum um hana né kveðið á um að hún skyldi falla undir umrædda kvöð.
316. Verði ekki fallist á að um breytta stjórnsýsluframkvæmd sé að ræða byggir kærandi jafnframt á því að hann hafi haft réttmætar væntingar til að líta svo á að framkvæmd hans væri lögmæt, og vísar þar til verndar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu og meginreglu stjórnsýsluréttar. Þannig hafi kærandi haft réttmætar væntingar til þess að ætla að honum væri heimilt að haga viðskiptum sínum með þessum hætti og það félli utan gagnsæiskvaðarinnar.
317. FST hefur lögbundið eftirlitshlutverk og ber að bregðast við telji stofnunin að brotið sé gegn gildandi kvöðum. Ljóst er að kærandi reyndi ekki að leyna þessari þjónustu fyrir stofnuninni. Þjónustan kom fram á reikningum sem sendir voru stofnuninni og hún tekin út fyrir sviga í greiningum þegar það var talið eiga við. Þó að FST hafi það hlutverk að fylgjast með fjarskiptamarkaði væri það nokkuð íþyngjandi fyrir FST að þurfa að greina og gera athugasemd við allar nýjar þjónustur sem fjarskiptafyrirtæki veita, enda eiga ákvæði kvaða á fjarskiptamarkaði almennt að vera það sem nefnt er tæknilega hlutlaus, sbr. umfjöllun að framan. Um leið tekur úrskurðarnefndin fram að aðilar á markaði geta ekki litið svo á að þótt FST geri ekki athugasemdir að eigin frumkvæði við nýjar tæknilausnir að það jafngildi því að framkvæmd sé heimil eða þegjandi samþykkt af stofnuninni.
318. Fallast má á með FST að aðstæður hafi fyrst gefið tilefni til skoðunar og athugasemda þegar Ljósleiðarinn fór að óska eftir upplýsingum um þjónustuna og þær voru ekki afhentar með viðeigandi hætti. FST hafði ekki skoðað það sérstaklega hvort AWL þjónusta ætti að falla undir kvöðina sem lögð var á með ákvörðun PFS nr. 21/2015, þar til kvartað var undan svörum kæranda og tilefni var til að skoða álitaeðnið. Þar með verður ekki talið að meðferð FST hafi falið í sér tiltekna stjórnsýsluframkvæmd sem síðan hafi verið breytt með hinni kærðu ákvörðun.
319. Líkt og áður segir er ákvörðun PFS nr. 21/2015 opin, framvirk og tæknilega hlutlaus sem leiðir til þess að sérfræðingar á þessum markaði hefðu mátt gera sér grein fyrir að ný þjónusta sem veitt væri í gegn um stofnlínuhluta leigulína gæti fallið þar undir.
320. Kæranda hefði því borið, þegar fyrirspurnir bárust frá Ljósleiðaranum um þjónustuna, að gera sér grein fyrir að um þjónustu sem veitt er um stofnlínuhluta leigulína gildi kvaðir sem þurfi að gæta að þegar slíkar fyrirspurnir berast. Verður því ekki talið að kærandi hafi mátt hafa réttmætar væntingar um að AWL þjónusta félli ekki undir kvaðirnar vegna athugasemdaleysis þegar aðrir þættir fjarskiptaþjónustu voru skoðaðir og þjónustan kom fyrir í gögnum.

2.

321. Að öllu framangreindu virtu telur úrskurðarnefndin að AWL þjónusta falli undir kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 21/2015.
322. Er því kröfum kæranda um að ógilda 3. og 4. tölulið ákvörðunar FST nr. 12/2025, hafnað.
323. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, 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. Nefndin skal kveða á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum sínum, líkt og gert er hér að neðan. Ekki er þó heimilt að gera neytendum fjarskiptaþjónustu og pósthjónustu, Fjarskiptastofu eða Byggðastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Um málskostnað fyrir úrskurðarnefnd vísast einnig til 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

324. Í máli þessu er öllum kröfum kæranda hafnað en þrátt fyrir það telur úrskurðarnefndin að sérstök sjónarmið hafi verið í máli þessu er kölluðu á skýringar á tæknilegum þáttum. Þykir því rétt að skipta málskostnaði, sem er samtals 2.760.000 kr, þannig að kærandi greiði 2/3 málskostnaðar í ríkissjóð en 1/3 hluti málskostnaðar greiðist af ríkissjóði líkt og í úrskurðarorðum greinir.
325. 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

Hinir kærðu töluliðir í ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 12/2025, „Kvörtun um brot Mílu á kvöðum“ dags. 30. júlí 2025, töluliðir 3. og 4., eru staðfestir í heild sinni.

Kærandi, Míla hf., greiði málskostnað að fjárhæð 1.840.000,-kr. í ríkissjóð en ríkissjóður greiði málskostnað að fjárhæð 920.00,-kr.

Reykjavík, 30. júní 2026

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring