

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 10/2010
Póstmarkaðurinn ehf.
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 3. desember 2010, hefur Póstmarkaðurinn ehf. kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 36/2010 um breytingar á skilmálum Íslandspóstshf. (Íslandspóstur) vegna dreifingar á pósti frá stórnotendum, dags. 10. nóvember 2010. Í hinni kærðu ákvörðun var gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu PFS að gera ekki athugasemdir við þær breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspóstshf. sem tilkynntar voru stofnuninni með bréfi, dags. 8. september 2010 og taka eiga gildi 1. janúar 2011.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá krefst hann þess jafnframt að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála og 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta varðar boðaðar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspóstshf., sem fyrirtækið tilkynnti PFS með bréfi, dags. 8. september 2010. Með umræddum skilmálabreytingum óskaði Íslandspóstur eftir því að PFS veitti heimild fyrir því að staðlar fyrirtækisins, sem byggja á kröfum í 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu og kveða á um að almennur bréfaþóstur innanlands skuli borinn út á 1., 2. eða 3. virka degi eftir póstlagningu, eigi ekki við um magnpóst frá tilteknum stórnotendum. Þannig muni mismunandi dreifingarskilmálar gilda um almennar póstsendingar innanlands eftir því hver viðskiptaaðilinn er og fyrrnefndir staðlar ekki eiga við um svokallaða stórnotendur, þ.e. þá viðskiptavini Íslandspóstshf. sem njóta sérstakra afsláttar vegna umfangs viðskiptanna. Í tilviki þessara viðskiptavina fari

dreifing bréfaþóstsins fram á 1.-5. virka degi eftir móttöku. Kærandi starfar á markaði fyrir póstmíðlun og telst til stórnotenda samkvæmt framangreindu.

Með hinni kærðu ákvörðun var tilkynnt að PFS gerði ekki athugasemdir við umræddar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess sem fyrr segir að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Kærandi telur í fyrsta lagi að ráða megi af efnisatriðum kærunnar að verulegar líkur séu á því að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi telur ákvörðunina í skýrri andstöðu við ákvæði laga auk þess sem þær röksemdir sem færðar séu fyrir ákvörðuninni, svo sem um meint hagræði, fái engan veginn staðist. Jafnframt telur kærandi með öllu óforsvaranlegt að skilmálabreytingar af þessum toga séu samþykktar á sama tíma og starfsemi Íslandspósts sæti ítarlegri skoðun Samkeppniseftirlitsins og PFS.

Þá vísar kærandi í öðru lagi til þeirra gríðarlegu hagsmuna sem hann og aðrir stórnotendur eigi af málinu. Meðal viðskiptavina kæranda séu margir af stærstu notendum bréfaþósts. Það hafi lengi legið fyrir að þeir muni ekki sætta sig við verulegan drátt á dreifingu þess bréfaþósts sem frá þeim stafar. Af breytingu Íslandspósts leiði að í stað þess að pósti sé að stærstum hluta dreift daginn eftir póstlagningu (85%) geti notendur þurft að sæta því að pósturinn skili sér 5 dögum síðar til viðtakenda. Þetta fyrirkomulag leiði til þess að viðskipavinir kæranda sjái sig knúna til að semja beint við Íslandspóst. Kærandi telur ljóst að breytingin, ef af henni verður, muni hafa afdrifaríkar afleiðingar á markaði fyrir póstmíðlun. Þá telur hann verulegar líkur á því að starfsemi hans muni verða fyrir umtalsverðu og óafturkræfu tjóni ef Íslandspóstur fær að starfa á grundvelli nýrra skilmála á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Kærandi hafi því ríka hagsmuni af því að réttaráhrifum ákvörðunar PFS verði frestað.

Kærandi vísar í þriðja lagi til þess að það verði ekki séð að hagsmunir Íslandspósts, að því er kröfu um frestun réttaráhrifa varðar, séu slíkir að horfa verði til þeirra við mat á þessari kröfu kæranda. Kærandi telur í fyrsta lagi að ekkert liggi fyrir um nauðsyn þessara breytinga eða líklegt hagræði af þeim. Þá verði að horfa til þess að fari svo að ákvörðun PFS verði staðfest, gegn væntingum kæranda, þá muni umrædd frestun einungis tefja innleiðingu þessara breytinga um að hámarki 8 vikur, sbr. ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, enda muni Íslandspóstur ætla að byrja að starfa á grundvelli nýrra skilmála 1. janúar nk. Slík töf geti engu máli skipt í

rekstri Íslandspósts. Hagsmunir Íslandspósts séu því lítilfjörlegir í samanburði við hagsmuni kæranda.

2.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 skal PSF gefinn kostur á því að tjá sig skriflega um kröfu um frestun réttaráhrifa áður en úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úrskurðar um málið.

Í umsögn PFS um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa er tekið fram að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS ekki gert athugasemdir við þær breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem tilkynntir voru stofnuninni með bréfi, dags. 8 september 2010. Í samræmi við þessa niðurstöðu hafi Íslandspóstur boðað að farið verði að vinna eftir hinum nýju skilmálum að því er varðar dreifingu á pósti frá stórnotendum frá og með 1. janúar n.k.

Meginregla stjórnarsýslulaga sé sú að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds. Æðra stjórnvaldi sé þó heimilt að fresta réttaráhrifum kærðar ákvörðunar þar sem aðstæður mæla með því. Til að svo megi verða skuli leggja heildstætt mat á þau andstæðu sjónarmið sem vegist á í hverju máli, t.d. að áhrif ákvörðunar séu óafturkræf. Almennt telji stofnunin að veigamiklar ástæður þurfi að vera fyrir hendi til að rétt sé að fresta réttaráhrifum kærðar ákvörðunar og að aðeins eigi að beita heimild til frestunar í undantekningartilfellum.

Í hinni kærðu ákvörðun PFS hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að umrædd breyting á skilmálum Íslandspósts stæðist ákvæði laga um póstpjónustu nr. 19/2002 sem og ákvæði reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003. Að mati PFS kemur ekkert nýtt fram í kæru sem breyti hinni efnislegu niðurstöðu málsins. PFS eigi þó eftir að fara betur yfir kærana með tilliti til þess að gera efnislegar athugasemdir innan tilskilins frests.

Hvað varðar hið fjárhagslega tjón fyrir aðila máls sem gæti hugsanlega hlotist af því að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað þá tekur PFS fram að fyrir liggi að þær breytingar sem áætlaðar eru á dreifikerfinu af hálfu Íslandspósts muni kosta fyrirtækið einhverjar fjárhæðir, taki þær ekki gildi á áætluðum tíma. Tjónið sem af því hlytist yrði óafturkræft og gæti hugsanlega leitt til þess að gjaldskrár fyrirtækisins yrðu að hækka meir en ella þyrfti í framtíðinni. Að öðru leyti kveðst stofnunin ekki taka afstöðu til þess hvort rétt sé að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar.

3.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála leitaði einnig sjónarmiða Íslandspóstis um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa. Í athugasemdum Íslandspóstis er tekið fram að hagsmunir fyrirtækisins af því að koma umræddri breytingu í gang séu ríkir. Nú þegar hafi orðið margra mánaða töf á innleiðingu breytinganna, miðað við það sem í upphafi var áætlað. Á meðan ekki sé unnt að hagræða í rekstri félagsins sé ljóst að félagið sé rekið með verulegu tapi. Ætla megi að viðbótarkostnaður geti numið a.m.k. [X]¹ kr. á mánuði fyrir hvern mánuð sem ekki tekst að innleiða fyrirkomulagið.

Í umsögn Íslandspóstis er tekið fram að ekki geti talist líklegt að umræddar breytingar fari gegn lögum, svo sem krafa kæranda byggi á. Ákvæði um að 85% innanlandspóstis skuli borinn út daginn eftir og 97% innan þriggja daga eigi við póst í hraðasta flokki, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003. Jafnframt komi fram í 10. gr. rekstrarleyfis Íslandspóstis, þar sem fjallað sé um gæði, að 85% af A pósti innanlands skuli að lágmarki borinn út daginn eftir póstlagningu. Hins vegar sé ekki vitað til þess að í íslensku regluverki sé skilgreint hvaða póstur falli undir skilgreininguna A póstur eða hraðasti póstur, annað en að það sé póstur sem sé borinn út daginn eftir að hann er póstagður. Því hafi verið litið til nágrannalandanna varðandi þær skilgreiningar og séu þær í fullu samræmi við þær breytingar á dreifikerfi sem nú séu fyrirhugaðar í hagræðingarskyni til að mæta minnkandi póstmagni en magn bréfapóstisins hafi minnkað jafnt og þétt undanfarin ár.

Í athugasemdum Íslandspóstis er bent á að fyrirhugað hafi verið að taka upp umrætt fyrirkomulag þann 1. maí 2010. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins þann 29. apríl hafi eftirlitið beint því til félagsins að fresta framkvæmdinni, sem félagið hafi orðið við með tilheyrandi kostnaði og óhagræði. Eftir að Samkeppniseftirlitið hafi skoðað málið hafi það komist að svofelldri niðurstöðu með bréfi þann 28. maí 2010: „*Það er mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu skilyrði fyrir hendi til töku bráðabirgðaákvörðunar í máli þessu að svo stöddu. Þannig verður á þessu stigi ekki sýnt fram á að bið eftir ákvörðun muni valda röskun á samkeppni eða málið þoli að öðru leyti ekki bið.*“ Eftir umfjöllun PFS liggi síðan fyrir samþykki þeirrar stofnunar, sbr. hina kærðu ákvörðun.

Varðandi þá fullyrðingu kæranda að stærstu notendur bréfapóstis muni ekki geta sætt sig við verulegan drátt á dreifingu vill Íslandspóstur taka fram að allir samningar við stórnotendur séu sambærilegir hvað varðar ákvæðið um allt að fimm daga dreifingu og því yrði ekki samið á annan hátt við aðra stórnotendur en kæranda. Afsláttur til

¹ Felld út vegna trúnaðar.

stórnotenda, sem geti numið allt að 41%, sé einmitt byggður á því svigrúmi sem felst í fjölda mögulegra dreifingardaga.

Varðandi þau sjónarmið kæranda að hagsmunir Íslandspóstis af málinu séu hverfandi í samanburði við hagsmuni kæranda vill Íslandspóstur taka fram að við gerð fjárhagsáætlunar fyrir árið 2010 hafi komið í ljós að ekki yrði unnt að ná endum saman í rekstri félagsins með óbreyttu fyrirkomulagi. Liður í þeim hagræðingaraðgerðum, sem ljóst hafi verið að grípa þyrfti til, séu umræddar breytingar á dreifikerfi bréfapósts. Afleiðingar þeirrar tafar sem orðin sé á innleiðingu fyrirkomulagsins séu þær að það sem af er ári sé félagið rekið með tugmilljóna króna tapi. Jafnframt hefði frekari frestun afdrifaríkar afleiðingar á rekstrarafkomu félagsins á komandi ári en í fjárhagsáætlun Íslandspóstis fyrir árið 2011 sé gert ráð fyrir að umrætt dreifingarfyrirkomulag verði innleitt í byrjun þess árs.

Nú þegar hafi farið fram undirbúningur hjá Íslandspósti vegna umræddra breytinga. Breytingarnar séu mjög víðtækar og hafi veruleg áhrif á starfsemi félagsins og stærstu starfsstöðva þess. Starfsfólki hafi verið fækkað og ef halda eigi óbreyttu fyrirkomulagi hafi það verulegan viðbótarkostnað í för með sér þar sem skipulag miðast við að breytingarnar taki gildi við upphaf ársins 2011. Þannig séu hagsmunir Íslandspóstis varðandi ofangreint fyrirkomulag engan veginn lítilfjörlegir og bendir félagið á að með fyrirhuguðum breytingum á fyrirkomulagi sé einmitt verið að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu í samræmi við lög, reglur, rekstrarleyfi félagsins og samninga við viðskiptavinum.

IV. Niðurstöður

Eins og fram kemur í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 frestar kæra til úrskurðarnefndar ekki réttaráhrifum ákvörðunar PFS. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins er úrskurðarnefnd þó heimilt, að kröfu málsaðila, að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þegar sérstakar ástæður mæla með því, í samræmi við stjórnslulög. Í 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga segir að æðra stjórnvaldi sé heimilt, þegar ástæður mæla með því, að fresta réttaráhrifum ákvörðunar.

Umrædd ákvæði hafa einkum þýðingu varðandi ákvarðanir sem fela í sér breytta réttarstöðu fyrir aðila, líkt og hér um ræðir, en síður ef ákvörðun felur í sér óbreytt ástand. Við mat á því hvort réttlætun sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar verður að líta til réttmætra hagsmuna hjá öllum aðilum málsins. Þannig skiptir máli hversu íþyngjandi ákvörðun er miðað við þá almennu hagsmuni sem í húfi eru, eða eftir atvikum hagsmuni annars aðilans.

Kærandi hefur reifað fyrir nefndinni þá hagsmuni sem hann, og eftir atvikum aðrir stórnotendur, hafa af málinu og þá möguleika á óafturkræfu tjóni sem hljótast kann af gildistöku hinna nýju viðskiptaskilmála þangað til endanlegur úrskurður liggur fyrir. Ein megin röksemd kæranda fyrir frestun réttaráhrifa varðar rekstargrundvöll hans, þ.e. að viðskiptamenn hans muni ekki sætta sig við breytt fyrirkomulag og muni frá og með 1. janúar nk. semja beint við Íslandspóst um þjónustuna, þannig að rekstrargrundvöllur kæranda brestir.

Íslandspóstur hefur á hinn bóginn bent á þann mikla drátt sem orðið hafi á innleiðingu umræddra viðskiptaskilmála og þann kostnað og óhagræði sem hann hafi haft fyrir fyrirtækið og muni hafa ef ákvörðun verður tekin um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar. Fyrirtækið bendir einnig á að umrædd breyting taki til allra stórnotenda og að þeir geti boðið viðskiptavinum sínum upp á aðrar skjótari leiðir við að koma pósti til viðtakenda.

Á þessu stigi málsins verður ekki lagt mat á það hvort miklar eða litlar líkur séu fyrir því að hinn kærðu ákvörðun verði hnekkt. Hins vegar verður að hafa í huga að meginreglan er sú, að kæra frestar ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Því verður að líta svo á að regla 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga, sé undantekningarregla sem beri að túlka þröngt.

Með vísan til þeirra hagsmuna sem Íslandspóstur hefur teft fram í málinu sem og hagsmuna kæranda, og jafnframt með vísan til þeirrar þröngu túlkunar sem vísað er til hér að framan, verður ekki talið svo ljóst af gögnum málsins að umræddir hagsmunir kæranda vegi þyngra en hagsmunir Íslandspósts af málinu, á þann hátt sem undantekningarreglan um frestun réttaráhrifa gerir kröfu um. Verður kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar því hafnað.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

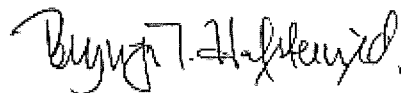
V. Úrskurðarorð

Kröfu kæranda um frestun á réttaráhrifum ákvörðunar PFS nr. 36/2010 er hafnað.

Reykjavík, 31. desember 2010.



Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring