

**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, kærði Póstmarkaðurinn ehf. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 36/2010 um breytingar á skilmálum Íslandspósts vegna dreifingar á pósti frá stórnotendum, dags. 10. nóvember 2010. Kærandi gerir þær kröfur að úrskurðarnefnd felli úr gildi hina kærðu ákvörðun. Einnig krefst kærandi þess að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað. Úrskurðarnefnd hafnaði þeirri kröfu með úrskurði sínum 31. desember 2010.

PFS krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest

**II. Helstu málsatvik**

Málsatvik eru þau að þann 8. september 2010 tilkynnti Íslandspóstur PFS um breytingar á skilmálum fyrir pósthjónustu. Um var að ræða breytingar á hjónustu- og gæðastaðlum um útburð almenns bréfaþósts, þannig að fyrirtækinu væri heimilt að bera út magnþóst á allt að fimm dögum en skilmálarnir kváðu á um að almennur bréfaþóstur væri borinn út fyrsta, annan eða þriðja virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt var fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma. Í hinum tilkynntu breytingum kom einnig fram að gæðastaðlar Póstsins ættu ekki við um póstlagt magn frá stórnotendum sem njóta umfram afsláttá.

Kærandi í máli þessu er stórnotandi og hjá honum skyldi dreifing pósts fara fram á 1. – 5. virka degi eftir móttöku samkvæmt skilmálunum eftir breytingar. Áður hafði dreifing magnþósts farið fram innan tveggja daga frá móttöku eins og hjá öðrum pósti í einkarétti. Rök Íslandspósts fyrir breytingunum voru fjárhagsleg en félagið kveðst þurfa að hagræða vegna samdráttar í pósti í einkarétti. PFS efndi til samráðs við hagsmunaaðila vegna fyrirhugaðra breytinga á skilmálum Íslandspósts. Athugasemdir bárust frá kæranda, Burðargjöldum ehf. og Samkeppniseftirlitinu. Í hinni kærðu

ákvörðun gerði PFS, með vísan til 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, ekki athugasemdir við umræddar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspóst.

### III. Helstu málsástæður kæranda

Kærandi telur umræddar skilmálabreytingar í fyrsta lagi ekki vera í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, í öðru lagi telur kærandi skilyrði afsláttar Íslandspóst ekki vera í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, í þriðja lagi efast kærandi um hagræði Íslandspóst af skilmálabreytingunum og loks telur kærandi hina kærðu ákvörðun brjóta í bága við samkeppnislög og stjórnsýslulög.

#### 1. Skilmálabreytingar ekki í samræmi við lög um pósthjónustu

Skilmálabreytingar Íslandspóst brjóta að mati kæranda í bága við lög nr. 19/2002 um pósthjónustu. Þeim lögum sé ætlað að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land. Samkvæmt 21. gr. laganna sé PFS ætlað að tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borin út póstur sem falli undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Kærandi vísar til þess að í 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu komi fram að í alþjónustu felist að borið sé út einu sinni á dag alla virka daga. Í 10. gr. sé nánar kveðið á um skyldur rekstrarleyfishafa til að bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu. Kærandi telur óumdeilt að framangreind ákvæði taki til bréfastöðs í einkarétti frá stórnotendum. Ekki sé heimilt að gera greinarmun á pósti frá stórnotendum eða öðrum notendum enda væri slíkt í beinni andstöðu við ákvæði laga um pósthjónustu sem kveða á um jafnræði notenda. Gæðakröfur þær sem gerðar séu til rekstrarleyfishafa sem sinni alþjónustu taki jafnt til pósts frá stórnotendum sem og pósts frá öðrum notendum. Í breytingum Íslandspóst felist mismundandi meðhöndlun pósts eftir því hver viðskiptavinurinn sé. Dreifing á almennum bréfastösti verði óbreytt meðan dreifing pósts frá stórnotendum muni taka lengri tíma en mælt sé fyrir um í lögum og reglugerðum eða allt að fimm daga.

Kærandi telur rökstuðning PFS í hinni kærðu ákvörðun um mikilvægustu þætti málsins afar takmarkaðan og áréttar að ákvæði 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu taki til pósts frá stórnotendum. Um sé að ræða áritaðan, vélflokkanlegan póst í einkarétti. Póstur frá stórnotendum hafi, hvað afhendingartíma varði, ávallt verið meðhöndlaður með sama hætti og annar póstur sem falli undir reglugerð um alþjónustu. Kærandi telur að nærtækara hefði verið fyrir Íslandspóst að bjóða upp á B-póst í stað þess að ákveða að póstur frá tilteknum hópi notenda skuli meðhöndlaður með öðrum hætti en verið hafi. Mál þetta snúist um að kærandi eigi

lögum samkvæmt rétt til þess að njóta kjara hjá Íslandspósti í samræmi við póstlagt magn og það ótvíræða hagræði sem hljótist af þessu fyrirkomulagi póstlagningar. Sambærileg starfsemi sé víða um heim enda eigi 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 sér stoð í tilskipun EB. Kærandi eigi rétt á að njóta lögbundinnar þjónustu Íslandspósts og njóta umrædds hagræðis á sama tíma. Breytingar Íslandspósts fela í sér að mati kæranda að viðskiptavinir hans séu knúnir til beinna samninga við Íslandspóst ætli þeir að njóta þjónustu í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 og reglugerðar nr. 364/2003. Kærandi kveður starfsemi sína alfarið byggjast á því hagræði sem hljótist af afhendingu mikils magns pósts sem uppfylli tilteknar kröfur. Breytingar Íslandspósts feli ekki í sér nýja valkosti heldur sé þeim beint gegn kæranda og öðrum sem starfi á póstmíðlunarmarkaði. Að mati kæranda sé ekkert í lögum um pósthjónustu sem réttlæti að afsláttur til stórnotenda sé skilyrtur með þeim hætti sem felist í hinni kærðu ákvörðun.

## 2. Skilyrði afsláttar

Að mati kæranda er kveðið á um skilyrði afsláttar í 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu en þar kemur m.a. fram að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Ákvæðið var að sögn kæranda sett við innleiðingu tilskipunar nr. 2002/39/EB sem fól í sér frekari opnun póstmíðlunarmarkaða. Í tilskipuninni er kveðið á um sérstakar gjaldskrár vegna þjónustu þeirra sem afhendi mikið magn póstsendinga í einu og sé þar sérstaklega horft til fyrirtækja og annarra stórnotenda eða fyrirtækja sem safna saman póstsendingum og afhenda rekstrarleyfishafa. Áréttað er að slík gjaldskrá verði einnig að gilda fyrir aðra notendur sem uppfylli sömu skilyrði um afhendingu í miklu magni.

Kærandi telur ljóst af 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 og athugasemdum við frumvarp til þess ákvæðis að gjaldskrá rekstrarleyfishafa skuli taka mið af því hagræði sem felist í afhendingu mikils magns pósts beint til póstmíðstöðvar. Hagræði Íslandspósts af því að fá mikið magn bréfaþósts afhent til póstmíðstöðvar sé umtalsvert. Kærandi og aðrir stórnotendur hafi notið afsláttar á grundvelli þess hagræðis. Í hinni kærðu ákvörðun sé tiltekið að tekið verði til sérstakrar skoðunar hvert raunverulegt kostnaðarhagræði Íslandspósts sé af þessu fyrirkomulagi. Kærandi eigi lögbundinn rétt til afsláttar í samræmi við það hagræði sem af viðskiptunum hljótist.

Kærandi telur fullyrðingu PFS í hinni kærðu ákvörðun, um að ástæða fyrir auknum afslætti til stórnotenda sé ákvæði í samningum við stórnotendur um dreifingu pósts á 1-5 virkum dögum eftir móttöku, ekki vera rétta. Kærandi bendir í fyrsta lagi á að

gjaldskrá Íslandspóstis kveði á um stigskipta afslætti eftir magni. Í öðru lagi hafi framkvæmd dreifingar verið allt önnur en ákvæði samnings við stórnotendur hafi kveðið á um. Reiknistofa bankanna hafi jafnframt notið sömu afslátta og kærandi án þess að sæta öðrum skilmálum en aðrir notendur magnpóstis. Í þriðja lagi sé ákvæði í samningi við kæranda um dreifingu á 1-5 dögum ekki umsamið. Kæranda hafi verið gerð grein fyrir því að samningur yrði ekki gerður án slíks ákvæðis. Loks liggi fyrir að fram til þessa hafi umræddri 5 daga reglu ekki verið framfylgt. Í raun verði umrætt ákvæði í samningum við stórnotendur ekki skilið öðruvísi en svo að í undantekningartilvikum geti reynst nauðsynlegt að fara út fyrir 3ja daga rammann enda séu skilyrði 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 ekki um 100% dreifingu innan 3ja daga heldur 97%. Á sérstökum álagstímum geti því komið til þess að pósti sé dreift utan 3ja daga marksins.

Kærandi telur því fullyrðinu PFS í hinni kærðu ákvörðun um að vandséð sé að forsendur afsláttar Íslandspóstis til stórnotenda geti staðist nema að dreifingu þess póstis verði hagað líkt og Íslandspóstur leggi til með breyttum skilmálum, vera einkennilega.

### 3. Hagræði

Varðandi meint hagræði af breytingum Íslandspóstis telur kærandi órökrétt að láta vélflokkaðan póst standa óhreyfðan á gólfi Íslandspóstis í stað þess að láta öflugar flokkunarvélar flokka þann póst og koma í dreifingu strax. Póstburðarfólk muni þá fara á hverjum degi í öll hverfi og allar götur með annan póst en þann sem stafi frá stórnotendum. Sá póstur sé flokkaður strax og að stærstum hluta (85%) dreift daginn eftir. Kærandi áréttar að Íslandspósti sé óheimilt að óbreyttum lögum að skipta dreifingu póstis á tvo daga, t.d. þannig að dreift sé í helming hverfis á degi 1 og síðari helming á degi 2.

Kærandi vill einnig benda á að Íslandspóstur haldi uppi sambærilegu þjónustustigi við dreifingu fjölpóstis, en sá póstur er ekki háður einkarétti. Fjölpósti sé dreift í hvert hús í öllum götum innan tveggja daga, sbr. upplýsingar á heimasíðu Íslandspóstis. Gjald fyrir fjölpóst sé margfalt lægra en fyrir póst í einkarétti. Þrátt fyrir það sé sama dreifikerfi notað og farið sé í öll hús með fjölpóst. Kærandi sem sé stærsti viðskiptavinur Íslandspóstis í bréfaþósti sem háður sé einkarétti þurfi hins vegar samkvæmt hinni kærðu ákvörðun að sæta lakari þjónustu en dreifendur fjölpóstis gegn margfalt hærri gjöldum.

Einnig vill kærandi benda á að gjaldskrá fyrir dreifingu á blöðum og tímaritum sem sé utan einkaréttar, þ.e. í samkeppni við t.a.m. Árvakur og Pósthúsið, taki mið af magni og séu verð og skilmálar umtalsvert hagstæðari en þeir skilmálar sem gildi um kæranda. Kærandi telur því mikið og óútskýrt misræmi vera í verðlagningu á þjónustu sem háð sé einkarétti og þeirri sem sé á samkeppnismarkaði.

Hvað varðar röksemdir um samdrátt tekna og aukinn kostnað hjá Íslandspósti vill kærandi vekja athygli á því að gjaldskrár Íslandspóst hafi undafarin ár hækkað langt umfram almennar verðhækkanir og sé ekki hægt að réttlæta þær með minnkandi magni. Umræddar hækkanir hafi átt sér stað þrátt fyrir lítinn sem engan samdrátt í magni, þ.e. á árunum 2005-2008.

#### 4. Samkeppnislög og stjórnslulög

Kærandi telur breytingar Íslandspósts brjóta gegn ákvæðum samkeppnislaga og hefur kærandi átt í bréfaskrifum við Samkeppniseftirlitið þar að lútandi. Kærandi telur að PFS beri skv. 3. gr. laga nr. 69/2003 um stofnunina að vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á mörkuðum fyrir pósthjónustu. Þá beri stofnuninni skv. 4. gr. sömu laga að fylgjast með því að starfsemi Íslandspósts sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða og að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Því hafi PFS borið að horfa til þess í hinni kærðu ákvörðun að Samkeppniseftirlitið hafi haft til skoðunar hvort svokölluð 5 daga regla Íslandspósts hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga.

Loks telur kærandi að fullyrðingar PFS í hinni kærðu ákvörðun hafi ekki verið byggðar á gögnum eða rannsakaðar. Eigi þetta sérstaklega við um þá fullyrðingu að aukið hagræði hljótist af því að dreifa pósti stórnotenda 1-5 virkum dögum eftir móttöku. Ætli PFS að byggja ákvörðun á fullyrðingu um að forsendur afsláttar til stórnotenda séu tafir á dreifingu pósts beri PFS skylda til að staðreyna hvort að sú fullyrðing sé rétt, sbr. 10. gr. stjórnslulaga. Fullyrðingar Íslandspósts um að afsláttur til stórnotenda grundvallist á lengri dreifingartíma hafi aldrei verið bornar undir kæranda og ekki hafi hvarflað að kæranda að slíkar röksemdir yrðu settar fram, þvert á gjaldskrá og áralanga framkvæmd. PFS hafi því ekki gætt andmælaréttar kæranda um þetta atriði, sbr. 13. gr. stjórnslulaga.

Upplýst hafi verið að nú standi yfir ítarleg rannsókn á starfsemi Íslandspósts og muni PFS í þeirri rannsókn greina kostnaðarlegt hagræði af viðskiptum Íslandspósts við stórnotendur. Það muni Samkeppniseftirlitið væntanlega einnig gera í sinni úttekt.

Kærandi vill áréttta skilning sinn á þörf Íslandspósts til hagræðingar í rekstri en fram til þessa hafi allar aðgerðir fyrirtækisins borið þess merki að vera beint gegn kæranda en ekki til þess fallnar að leysa þann vanda sem Íslandspóstur eigi við að glíma.

#### IV. Helstu málsástæður PFS

PFS vísar til hinnar kærðu ákvörðunar varðandi málsatvik og áréttar að með bréfi, dags. 8. september 2010, hafi Íslandspóstur óskað eftir að sá hluti málsins sem hér sé til meðferðar yrði tekin sérstaklega til meðferðar. Að mati PFS hafi engin efnisleg rök verið fyrir því að bíða með úrlausn á því erindi enda um afmarkaðan þátt málsins að ræða.

PFS bendir á að almennt sé ekki gert ráð fyrir að PFS samþykki fyrirfram þá skilmála sem Íslandspóstur setji um þá þjónustu sem fyrirtækið veiti, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 1/2010. Allir skilmálar sem Íslandspóstur birtir séu því á ábyrgð fyrirtækisins sjálfs m.a. um hvort þeir séu í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu eða ákvæði samkeppnislaga. PFS hafi þann 29. júní 2010 efnt til samráðs við hagsmunaaðila vegna boðaðra breytinga Íslandspósts á skilmálum um pósthjónustu. Þann 10. september 2010 hafi í tengslum við hið fyrra samráð verið boðað nýtt samráð sem eingöngu snerist um boðaðar breytingar Íslandspósts á bréfadreifingu fyrirtækisins. Hin kærða ákvörðun lúti eingöngu að þeim þætti málsins. Aðrar skilmálabreytingar sem boðaðar hafi verið af hálfu Íslandspósts með bréfi, dags. 28. júní 2010, sem og gjaldskrárhækkanir fyrir bréf innan einkaréttar séu enn til meðferðar hjá PFS.

PFS vísar síðan að eintökum efnisatriðum kærunnar og er þar stuðst við sömu röð málsástæðna og gert er í kæru.

##### 1. Skilmálabreyting ekki í samræmi við lög um pósthjónustu

Hvað varðar fullyrðingu kæranda um að skilmálabreytingin brjóti gegn ákvæðum laga um pósthjónustu tekur PFS fram að í hinni kærðu ákvörðun hafi eingöngu verið sett gæðaviðmið um þann póst sem póstagður sé sem A-póstur. Önnur gæðaviðmið hafi ekki verið sett af hálfu opinberra aðila að því er varði afhendingartíma á þeim sendingum sem ekki séu póstagðar sem A-póstur. Gildi því almennir viðskiptaskilmálar Íslandspósts um dreifingu á þeim pósti sem ekki falli undir A-póst.

Kærandi telur að ekki verði greinarmunur gerður á pósti eftir því hvort hann komi frá stórnotendum eða öðrum notendum og telur kærandi slíkt vera í andstöðu við ákvæði laga um pósthjónustu þar sem kveðið sé á um jafnræði notenda. PFS vill af því tilefni benda á að meginreglan er varðar jafnræði snúist um það hvort sé verið að mismuna sambærilegum viðskiptavinum með hinum nýju skilmálum. Ekki verði önnur ályktun dregin af hinum nýju skilmálum en að allir sem póstleggi samkvæmt gjaldskrá fyrir stórnotendur þurfi að sæta því að póstur sem frá þeim komi sé dreift á allt að fimm dögum. Jafnræði á milli sambærilegra viðskiptavina Íslandspósts sé þannig tryggt. PFS telur einnig skipta máli í þessu sambandi að stórnotendur geti valið um að póstleggja

samkvæmt hinni almennu verðskrá og þar með valið um mismunandi hraða dreifingar gegn mismunandi gjaldi.

PFS bendir einnig á að alþekkt sé að pósthjónustur í Evrópu, s.s. í Englandi og Danmörku, sem beri sambærilegar skyldur og Íslandspóstur, bjóði upp á mismunandi vöruflokka, þ.m.t. mismunandi afhendingartíma. Verðlagning taki síðan mið af þeirri þjónustu sem viðskiptavinir kjósi að greiða fyrir.

## 2. Skilyrði afsláttar

Hvað varðar skilyrði afsláttar skv. 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 tekur PFS fram að stofnunin sé með til meðferðar erindi Íslandspósts um töluverðar breytingar á gjaldskrá fyrirtækisins fyrir bréf undir 50 gr sem og afsláttarkjörum.

Varðandi sjónarmið kæranda um drátt sem verða muni á dreifingu bréfaþósts stórnotenda vill PFS taka fram að viðbótarafsláttur sem stórnotendum standi til boða nemi allt að 11% ofan á hæstu afsláttarprósentu sem í gildi sé fyrir almennan magnþóst. Í hinni kærðu ákvörðun komi m.a. fram að aðalmunurinn á afsláttarkjörum á almennum magnþósti og magnþósti samkvæmt sérstakri afsláttargjaldskrá stórnotenda sé fólgin í því að Íslandspóstur áskilji sér rétt til að dreifa þeim þósti sem falli undir afsláttarkjörin á allt að 5 dögum. Vandséð sé að mati PFS að forsendur afsláttarins geti staðist af hálfu Íslandspósts, og þar með heimild fyrirtækisins samkvæmt lögum um pósthjónustu að veita umræddan viðbótarafslátt, nema að framkvæmd útburðar verði með þeim hætti sem fyrirtækið áformar. Eðli málsins samkvæmt hljóti þessi mikli munur á afsláttarkjörum að einhverju leyti að helgast af því svigrúmi sem fyrirtækið hafi áskilið sér um dreifingu á allt að fimm dögum í samningum við stórnotendur. Það gjald sem kaupandi þjónustunnar greiðir tekur þá mið af þeirri þjónustu sem verið er að kaupa hverju sinni. Með vísan til framangreinds telji PFS að þau afsláttarkjör sem í boði séu fyrir stórnotendur taki mið af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

PFS vill einnig áréttta að með hinni kærðu ákvörðun hafi áður samningsbundið ákvæði, þ.e. um allt að 5 daga dreifingu, verið sett inn í skilmála Íslandspósts. Fyrirtækið verði ekki skyldað til að veita þjónustu sem ekki sé greitt fyrir. PFS vill benda á að stórnotendur eigi þess kost að póstleggja bréf sem berast þurfi viðtakanda innan skemmri tíma en 5 daga samkvæmt gjaldskrá „Magnafsláttur, almenn bréf innanlands“ sem gefi möguleika á a.m.k. 85% dreifingu daginn eftir póstlagningu.

### 3. Hagræði

Hvað varðar röksemdir kæranda um að hann hafi ekki séð nein gögn um hagræði Íslandspósts af breytingunum vill PFS taka fram að inni í kostnaðarútreikningum fyrirtækisins sem stofnunin sé að fara yfir séu útreikningar sem sýni áætlaðan sparnað fyrirtækisins vegna þessara breytinga. Að mati PFS verði ekki horft fram hjá því að bréfamagn innan einkaréttar hafi farið minnkandi og líkur séu til að sú þróun haldi áfram á næstu árum. Því sé eðlilegt að Íslandspóstur leiti leiða til að hagræða í rekstrinum. PFS telur skilmálabreytingar félagsins falla innan laga um pósthjónustu.

### 4. Samkeppnis- og stjórnsýslulög

PFS hafnar því að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið brotið gegn stjórnsýslulögum. Erindi Íslandspósts hafi verið sett í almennt samráð þar sem óskað hafi verið eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila. Bókhaldsgögn eða kostnaðarútreikningar fyrirtækja hafi þó ekki verið settir í samráð enda njóti þau gögn trúnaðar, sbr. t.d. 2. mgr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. Hvað varðar athugasemd kæranda um að afsláttur til stórnotenda hafi ekki verið borinn undir hann þá komi fram í hinni kærðu ákvörðun að stórnotendur fái allt að 11% viðbótarafslátt frá almennri gjaldskrá um magnpóst. Forsenda þess viðbótarafsláttar sé m.a. lengri afhendingartími. Að mati PFS sé vandséð út frá orðalagi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, þar sem segi berum orðum að slík gjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja í við venjulega pósthjónustu, að forsendur þess afsláttar, og þar með heimild Íslandspósts til að gefa umrædda afslætti, fái staðist nema að viðkomandi pósti sé dreift á allt að fimm dögum með þeim sparnaði sem af því hljóttist fyrir Íslandspóst.

PFS bendir á að hér á landi sé löggjöf um pósthjónustu í samræmi við lög ESB á sviði pósthjónustu. Skilmálar og gjaldskrár fyrir þjónustuna eigi að taka mið af sömu meginreglum og gildi innan ESB.

Loks vill PFS taka fram að almennt séð telji stofnunin mikilvægt að Íslandspósti verði gefið svigrúm til hagræðingar í rekstri þannig að ekki þurfi að koma til ónauðsynlegra hækkana á gjaldskrá fyrirtækisins. Þær skilmálabreytingar sem hér séu til meðferðar hafi nú þegar komið til framkvæmda, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 10/2010, og séu liður í þeim breytingum sem nauðsynlegar séu til að hægt sé að ná jafnvægi í rekstri fyrirtækisins. PFS telur að sá markaður sem kenndur sé við söfnunaraðila verði að fá að þróast áfram og að Íslandspóstur fái tækifæri til að bjóða upp á mismunandi vöruflokka t.d. að því er varðar afhendingartíma sendinga, sem endurspeglar síðan í gjaldskrá fyrirtækisins. Verði fallist á rök kæranda yrði staðan sú hér á landi að aðeins yrði heimilt að bjóða upp á svokallaðan A-póst.



## V. Sjónarmið Íslandspósts

Íslandspósti var send kærán í málinu til umsagnar og barst umsögn félagsins með bréfi þann 20. janúar 2011.

Í umsögn félagsins kemur fram það mat að fyrri samskipti kæranda og fyrirtækisins falli utan máls þessa og muni fullyrðingum kæranda þar að lútandi ekki verða svarað. Íslandspóstur vill þó að fram komi að við samningsgerð við kæranda hafi fyrirtækið ávallt leitast við að hafa samningsákvæðin almenn, sambærileg samningum annarra viðskiptavina og að þau væru byggð á viðskiptalegum sjónarmiðum. Því hafnar Íslandspóstur því að gripið hafi verið til nokkurra þeirra aðgerða gagnvart kæranda sem hann haldi fram til að telja eða koma í veg fyrir innkomu hans eða annarra á póstmarkað.

Íslandspóstur bendir á að vinnslufyrirkomulag sé með öðrum hætti en verið hafi og svigrúm sem sé m.a. í samningum við stórnotendur, sé betur nýtt til að hagræðing við vinnslu og dreifingu náist fram. Ekki sé um það að ræða að verið sé að tefja að dreifa pósti eins og kærandi haldi fram. Íslandspóstur hafi afhent PFS lýsingar á verkfyrirkomulagi og verkferlum þar sem þetta komi fram.

Íslandspóstur bendir á að óskir félagsins frá 28. júní 2010 um breytingar á skilmálum og verðskrá séu enn til umfjöllunar hjá PFS.

Hvað varði fullyrðingu kæranda um að skilmálabreytingin brjóti gegn ákvæðum laga um pósthjónustu og reglugerð um alþjónustu þá er Íslandspóstur ósammála því og leggur áherslu á að fyrirtækið kappkosti að uppfylla þær skyldur sem fram komi í regluverki um pósthjónustu og rekstrarleyfi félagsins. Með umræddum skilmálabreytingum sé verið að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu í samræmi við lög, reglur, rekstrarleyfi félagsins og samninga við viðskiptavini. Íslandspóstur bendir á að ákvæði um að 85% innanlandspósts skuli borinn út daginn eftir og 97% innan þriggja daga eigi við um póst í hraðasta flokki, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003. Jafnframt komi fram í 10. gr. rekstrarleyfis félagsins þar sem fjallað sé um gæði að 85% af A-pósti innanlands skuli að lágmarki borin út daginn eftir póstlagningu. Í samræmi við hina kærðu ákvörðun sé litið svo á að til „hraðasta pósts“ eða „A-pósts“ teljist almennur póstur sem borin sé út daginn eftir póstlagningu og að jafnaði sé greitt fullt burðargjald fyrir, þó svo að í þeim flokki geti aðilar notið tiltekinna afsláttarkjara.

Íslandspóstur bendir á að samkvæmt almennri verðskrá bjóðist einstökum viðskiptavinum magnafsláttur fyrir almenn bréf innanlands (A-póst). Afslátturinn miðist við póstlagt magn í hvert skipti og sé á bilinu 5% til 30% fyrir vélflokkanlegan póst og

2,5% til 25% fyrir handflokkanlegan póst. Kærandi og önnur póstmiðlunarfyrtæki gætu safnað allt að 30.000 stk. af almennum pósti frá viðskiptavinum sínum og póstlagt hjá Íslandspósti eins og þeir póstleggi þann póst sem falli undir samning þeirra sem stórnotendur og hagnýtt sér þannig umrædd afsláttarkjör. Slíkt sé að mati Íslandspósts áhugaverður kostur fyrir söfnunarfyrtæki til að ná hámarksafslætti sem viðskiptavinum myndi ekki bjóðast póstleggðu þeir beint hjá Íslandspósti. Þar sé um að ræða ákveðið svigrúm til að bjóða viðskiptavinum betri kjör en þeir myndu ella njóta hjá Íslandspósti.

Fram kemur hjá Íslandspósti að allir samningar við stórnotendur séu sambærilegir hvað varði ákvæði um allt að fimm daga dreifingu og því yrði ekki samið á annan hátt við aðra stórnotendur en kæranda.

Íslandspóstur telur einnig að skilmálabreytingarnar séu í fullu samræmi við ákvæði 5. mgr. 16. gr. póstlaga nr. 19/2002 en telur hins vegar ekki ljóst hvort að ákvæðið eigi við um kæranda því hann safni ekki saman pósti viðskiptavina sinna heldur komi þeir sjálfir með póst ýmist beint í póstmiðstöð eða að Íslandspóstur sækir póst til þeirra og fari með í póstmiðstöð. Skuldfærsla sé hins vegar á viðskiptareikning kæranda. Umrætt fyrirkomulag virðist að mati Íslandspósts ekki vera í samræmi við 5. mgr. 16. gr. né sambærileg ákvæði tilskipunar EB nr. 2002/39. Íslandspóstur telur fyrirkomulagið vera afleiðingu bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010 og hafi m.a. leitt til þess að Íslandspósti hafi verið ómögulegt að hagræða á mótí hærri afsláttum. Kærandi safni því ekki pósti viðskiptavina sinna heldur sé hann sóttur eða afhentur beint frá sendanda til póstmiðstöðvar og sé pósturinn skuldfærður á kæranda að jafnaði um sex til átta skipti á dag en ekki tvisvar eins og kærandi haldi fram.

Íslandspóstur ítrekar að allir samningar við stórnotendur innihaldi ákvæði um dreifingu á allt að fimm dögum og því hafi fyrirtækinu ekki verið stætt á að bjóða kæranda önnur og betri kjör en sambærilegum viðskiptavinum. Kærandi hafi jafnframt samþykkt slík samningsákvæði með undirritun sinni.

Íslandspóstur áréttar að fyrirtækið hafi í athugasemdum sínum til PFS gert ítarlega grein fyrir hagræði félagsins af umræddum breytingum á fyrirkomulagi dreifingar bréfaþósts. Flokkunarvél félagsins sé að jafnaði takmarkandi þáttur við vinnslu þósts og sé kerfið því skipulagt með þeim hætt að unnt sé að vinna póst frá stórnotendum í dagvinnu á póstmiðstöð.

Varðandi umfjöllun kæranda um samdrátt tekna og aukinn kostnað vill félagið benda á að verð fyrir 20 gr bréf hafi á rúmlega tíu ára tímabili hækkað heldur minna en hækkun launavísitölu og vísitölu neysluverðs á sama tímabili. Bréfamagn hafi minnkað verulega á sama tíma auk þess sem fasteignum og þar með bréfalúgum hafi fjölgað umtalsvert.

Loks kemur fram í greinargerð Íslandspósts að félagið hafi gert PFS ítarlega grein fyrir ástæðum umræddra breytinga og afhent stofnuninni lýsingar á verkfyrirkomulagi og verkferlum ásamt upplýsingum um hagræði það sem í breytingunum felist. Íslandspóstur telur að með fyrirhuguðum breytingum á dreifingarfyrikomulagi sé verið að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu í samræmi við lög, reglur, rekstrarleyfi félagsins og samninga við viðskiptavinum. Íslandspóstur krefst því þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

#### **VI. Frekari athugasemdir kæranda**

Að beiðni kæranda var honum send greinargerð PFS til umsagnar og bárust athugasemdir hans með bréfi, dags. þann 9. febrúar 2011. Þar kemur m.a. fram að óumdeilt sé að allur póstur í einkarétti skuli annaðhvort borinn út daginn eftir póstlagningu, þ.e. 85% eða innan þriggja daga eða 97%. Ekki sé þá gerður greinarmunur á því frá hverjum pósturinn starfar. Póstur í einkarétti sem stórnotendur afhendi Íslandspósti hafi til áratuga fallið hér undir.

Kærandi er ósammála PFS um að Íslandspóstur hafi með skilmálabreytingum verið að kynna nýja vöru heldur hafi félagið ákveðið að póstur frá tilteknum hópi viðskiptamanna, svokölluðum stórnotendum, skyldi eftirleiðis vera flokkaður sem B-póstur í stað A-pósts eins og áður hafi verið. Hagræði það sem kærandi hafi notið af umfangi viðskipta og sem hann eigi rétt á skv. 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, sé skyndilega háð því að allur póstur frá honum sé flokkaður sem B-póstur. Kærandi telur umrædda framsetningu Íslandspósts ekki vera í samræmi við þá jafnræðisreglu sem félagið sé bundið af.

Standi vilji Íslandspósts til að bjóða upp á lengri afhendingartíma, B-póst, þá hljóti eðli málsins samkvæmt að þurfa að setja sérstaka gjaldskrá um slíkan póst. Sé hægt að sýna fram á að kostnaður af slíkum pósti sé annar og minni en af A-pósti á almennur neytandi að geta valið lengri afhendingartíma og þar með lægra gjald. Ættu þá stórnotendur að geta valið þessa leið fyrir þann hóp viðskiptavina sinna sem geta nýtt sér slíka þjónustu og þá notið betri kjara en hinn almenni neytandi vegna umfangs viðskiptanna. Þannig sé tryggt að jafnræði sé ekki raskað og að B-pósturinn sé raunverulegur valkostur en ekki

leið fyrir Íslandspóst til að þvinga þessa nýju skilmála upp á tiltekinn hóp viðskiptamanna.

Kærandi telur einnig að tilvísanir PFS til framkvæmdar póstdreifingar í Evrópu sýni ekki hvernig þeir aðilar sem stundi póstmíðlun séu meðhöndlaðir. Kærandi dregur í efa að viðbótarafsláttur til þessa hóps sé skilyrtur með þeim hætti sem Íslandspóstur geri nú.

Hvað varðar tilvísun PFS til þess að stórnotendur eigi val um það hvort þeir póstleggi samkvæmt almennri gjaldskrá eða sérstakri gjaldskrá fyrir stórnotendur vill kærandi áréttta að hann eigi ekkert val. Rekstrargrundvöllur hans sé reistur á þeim umframafslætti sem mikið magn á ársgrundvelli hafi veitt honum fram til þessa. Nú hafi málum verið skipað með þeim hætti að forsenda þess afsláttar (11% umfram hæsta afslátt skv. almennri gjaldskrá) sé að allur póstur falli í B-flokk.

Kærandi bendir á að sambærilegur afsláttur sé ekki veittur samkvæmt gjaldskrá fyrir A-póst. Sú gjaldskrá taki ekki mið af magni á ársgrundvelli. Einstakir viðskiptamenn Íslandspósts geti fengið afslátt á bilinu 5-30% af hverri sendingu sem nái 500-30.000 stykkjum. Kærandi bendir á að margir af hans viðskiptavinum falli þar undir. Sérstaða kæranda og þeirra sem starfi við póstmíðlun sé að póstlagt sé mikið magn á ársgrundvelli en það sé grundvöllur afsláttar fyrir stórnotendur. Engin slík skilyrði og engin slík mörk séu skilgreind í gjaldskrá fyrir A-póst.

Kærandi telur að skilmálabreyting Íslandspósts muni vera til þess fallin og stuðla að því að stórir viðskiptavinir kæranda, sem ekki munu sætta sig við að tafir verði á afhendingu póstsins, semji beint við Íslandspóst. A-póstur sé og verði ekki valkostur fyrir kæranda.

Hvað varðar rannsókn PFS á forsendum afsláttar og skilmálabreytingum Íslandspósts sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun þá telur kærandi þær ekki standast. Kærandi bendir á að umræddur afsláttur til stórnotenda hafi aldrei fyrr verið bundin því skilyrði að pósti sé dreift á 5 dögum. Engin greinarmunur hafi verið gerður á pósti frá stórnotendum og öðrum pósti í einkarétti. Afstaða PFS sé því að mati kæranda í andstöðu við þá framkvæmd sem tíðkast hafi og aldrei hafi sætt athugasemdum PFS. Nú telji PFS hins vegar augljóst, án rannsóknar eða rökstuðnings, að þessi framkvæmd hafi alla tíð verið röng og þar með ólöglegt. Í ljósi þess að vikið sé frá áralangri framkvæmd telur kærandi að gera verði sérstaklega ríkar kröfur til rannsóknar á tekjum og kostnaði Íslandspósts af hverri og einni rekstrareiningu og útreiknings á raunverulegu hagræði af magnviðskiptum. Kærandi bendir á að PFS vísi til kostnaðarútreikninga Íslandspósts sem sýni áætlaðan sparnað fyrirtækisins af breyttu dreifikerfi, en slík gögn segi að mati

kæranda ekkert um það hver rétt verðlagning og þar með rétt afsláttarkjör til viðskiptamanna séu. Rannsókn á því hvert raunverulegt hagræði Íslandspósts af magnviðskipum sé ekki lokið enda sé nú yfirstandandi rannsókn á aðskilnaði fyrirtækisins á milli þess hluta rekstrar sem sé bundin einkarétti og þess hlutar sem sé í samkeppni. Forsendur þess að greina nákvæmlega tekju- og kostnaðargrunn rekstrar í einkarétti og þar með afsláttarstefnu fyrirtækisins sé að mati kæranda að niðurstöður þessarar rannsóknar liggi fyrir.

Kærandi vill einnig benda á að PFS hafi viðurkennt að vita ekki hvort hagræði sé af því að lengja afhendingartíma pósts fyrir stórnotendur, og þá hve mikið það hagræði sé. Kærandi telur því rannsókn PFS stórlega ábótavant og að slík málsmeðferð geti ekki orðið grundvöllur ákvörðunar sem sé jafn íþyngjandi gagnvart kæranda og raun beri vitni.

Kærandi áréttar jafnframt að notendum fjölpósts sé boðin mun hraðari dreifing en stórnotendum í einkarétti en þeir þurfi að sæta verulegum tögum á dreifingu. Grunnkerfið sé það sama en gjaldskrá fyrir fjölpóst sé margfalt lægri og sé ekki bundin við að fjölpóstinum sé dreift á 5 dögum.

Varðandi raunverulegt hagræði af skilmálabreytingum þá vill kærandi ítreka það mikla hagræði sem hljótist af því að fá þetta mikla magn af vélflokkanlegum pósti beint í flokkunarstöð. Það skapi grunn í dreifikerfinu og tekjur sem Íslandspóstur geti byggt á. Kærandi bendir auk þess á að sé ætlun Íslandspósts að búa til nýja vöru, B-póst, verði að gæta þess að sú rekstrareining greiði ekki niður kostnað af A-pósti. Að öllu óbreyttu telur kærandi að stórnotendur muni niðurgreiða rekstur A-pósts umtalsvert.

Kærandi bendir jafnframt á afleiðingar 5 daga reglunnar fyrir stórnotendur en ljóst sé að Íslandspóstur hafi gert 5 daga dreifingu að meginreglu. Þrátt fyrir umrædda meginreglu hafi komið í ljós að dreifing póstsins hafi í reynd tekið enn lengri tíma. Póstur frá kæranda hafi ítrekað skilað sér til viðtakanda meira en tveimur vikum eftir að hann var móttækin af Íslandspósti.

Kærandi telur að markmiðum um hagræðingu verði náð með vægari úrræðum. Í því sambandi bendir hann á að meira hagræði sé af því að renna pósti stórnotenda á móttökudegi í gegnum flokkunarvélur í stað þess að láta hann standa í sólarhring óhreyfðan í flokkunarstöð. Með þessu mætti tryggja lágmarkstafir í dreifingu pósts frá kæranda og Íslandspóstur geti haldið svokölluðu X-Y kerfi. Einnig telur kærandi að dagstimpla beri allar póstsendingar, sbr. 15. gr. reglugerðar um alþjónustu. Í núverandi fyrirkomulagi sé pósturinn ekki stimplaður við móttöku heldur degi síðar, þ.e. þegar

hann fari í gegnum flokkunarvél. Uppfylli Íslandspóstur skyldur sínar skv. 15. gr. reglugerðarinnar, þ.e. að renna póstinum í gegnum vél, eigi sér stað sjálfkrafa flokkun alls pósts frá stórnotendum, þ.m.t. kæranda.

Loks kveðst kærandi ekki munu standa í vegi fyrir því að Íslandspóstur geti áfram notast við X-Y kerfið en það sé hins vegar háð því að staðið verði við skilyrði um dagstimplun og þar með flokkun pósts frá kæranda á móttökudegi og póstinum komið í dreifingu að 50% á degi 1 og 50% á degi 2, rétt eins og X-Y kerfið gangi út á. Kærandi óskar trúnaðar varðandi þau gögn sem merkt hafi verið sem slík í fylgiskjalalista.

Þann 17. febrúar sl. barst úrskurðarnefnd bréf frá kæranda þar sem bréf frá stórum viðskiptavinum kæranda var meðfylgjandi. Kærandi telur það bréf sýna að viðskiptavinir hans hafi áþreifanlega orðið varir við tafir á dreifingu pósts. Afleiðingar þess komi einnig fram í erindi viðskiptavinarins. Kærandi telur ljóst að viðskiptavinir hans muni ekki sætta sig við þessar tafir, þeir eigi um tvo kosti að velja; annars vegar að eiga viðskipti beint við Íslandspósts á grundvelli gjaldskrár fyrir A-póst eða draga úr eða hætta notkun bréfpósts.

Þann 7. mars sendi kærandi úrskurðarnefnd annað bréf þar sem meðfylgjandi voru samskipti hans við einn af stærri aðilum sem prentar og pakkar bréfapósti. Kærandi telur samskiptin sýna glögg að umræddar breytingar Íslandspósts geri það að verkum að viðskiptavinir kæranda hugi að samningum beint við Íslandspóst til að tryggja eðlilega dreifingu póstsins. Þá leggi starfsmenn Íslandspósts beinlínis að viðskiptavinum kæranda að skipta milliliðalaust við Íslandspóst. Ljóst sé að Íslandspóstur geri ekki ráð fyrir að svokallaður A-póstur geti komið frá kæranda.

Þá tilkynnti PFS nefndinni með tölvubrési 28. mars 2011 að stofnunin hefði ráðist í gerð könnunar á tilteknum þáttum í framkvæmd Íslandspósts á þeim gæðafærlum sem eigi að tryggja að sendendum pósts sé ekki mismunað. Drög að niðurstöðu þessarar könnunar lægju nú fyrir og teldi PFS eðlilegt að endanleg niðurstaða könnunarinnar lægi fyrir áður en nefndin kvæði upp úrskurð sinn. Niðurstöður PFS lágu fyrir þann 5. apríl 2011. Fela þær í stuttu máli í sér að ekki sé að sjá af rannsókninni að Íslandspóstur mismuni viðskiptavinum fyrirtækisins með ólögætum hætti. Þá gerir stofnunin að því er virðist ekki sérstakar athugasemdir við afhendingartíma en lýsir því þó að þar sem Íslandspóstur hafi í lýsingu á vinnuferlum og fyrirkomulagi dreifingar frá stórnotendum gert ráð fyrir því að dreifing fari „að jafnaði“ fram á 2. til 3. degi eftir móttöku megi miða við gæðaviðmið 13. gr. reglugerðar um alþjónustu. Þannig skuli ganga út frá því við uppsetningu dreifikerfis að a.m.k. 85% af þeim pósti sem til falli undir magnpóst sé

dreift á 2. eða 3. degi frá póstlagningu. Í sérstökum tilvikum geti dreifing farið fram á 5. degi frá póstlagningu.

## VII. Niðurstaða

### 1.

Í máli þessu er deilt um lögmæti breytinga Íslandspósts á skilmálum fyrir pósthjónustu. Í umræddum breytingum felst að heimilt sé að bera magnpóst frá stórnotanda út á allt að fimm dögum. Fyrir skilmálabreytinguna var magnpósti að jafnaði dreift á 2. eða 3. degi frá móttöku, eins og öðrum pósti sem háður er einkarétti, enda þótt ákvæði hafi verið í samningi milli kæranda og Íslandspósts um að sendingum mætti dreifa í allt að 5 daga eftir póstlagningu.

Nánar tiltekið var um eftirfarandi breytingar að ræða:

Á skilmála „1.1.4 Þjónustu- og gæðastaðlar.“

Á eftir svohljóðandi texta í 1. mgr.

„Almennur bréfaþóstur innanlands er borinn út 1., 2. eða þriðja virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma,“ kemur nýr texti svohljóðandi:

„Undantekning á því er þegar póstlagning á sér stað frá stórnotendum sem njóta umfram afsláttá, sjá kafla 1.3.2. Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afsláttá fer fram á 1.-5. virka degi eftir móttöku.“

Á eftir texta í 3. mgr. sömu greinar kemur nýr texti svohljóðandi:

„Gæðastaðlar Póstsins eiga ekki við póstlagt magn frá stórnotendum sem njóta umfram afsláttá, sjá kafla 1.3.2.“

Skilmáli „1.3.2 Umfram afslættir til stórnotenda“ nýr liður svohljóðandi:

„Ef póstlagt magn á ársvísu er 500.000 stk. eða fleiri, er gefinn kostur á umframafslætti skv. afsláttarverðskrá fyrir stórnotendur. Umframafslættir eru háðir því skilyrði að skriflegur samningur um umframafslátt sé gerður fyrirfram. Dreifing á póstlögðu magni í hvert sinn fer fram á 1-5 virkum dögum eftir móttöku. Frágangur og stærðarmörk skulu vera skv. kafla 1.3.1.“

Kærandi telur umrædda skilmálabreytingu almennt fara í bága við lög nr. 19/2002 um pósthjónustu. Auk þess telur hann breytinguna ekki vera í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laganna. Óheimilt sé að setja fimm daga dreifingu sem skilyrði fyrir slíkum afslætti til

stórnotenda þar sem ekki hafi verið sýnt fram á að kostnaðarlegt hagræði sé af slíkri breytingu. Þá dregur kærandi í efa hagræði Íslandspósts af umræddum breytingum og tekur fram að PFS hafi enn til skoðunar útreikninga sem sýna eigi áætlaðan sparnað Íslandspósts vegna þessara breytinga. Auk þess hafi breytingin skaðleg áhrif á samkeppni á póstmarkaði. Jafnframt telur kærandi að PFS hafi ekki fullnægt kröfum 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, um rannsóknarskyldu og andmælarétt.

PFS taldi umrædda skilmálabreytingu í hinni kærðu ákvörðun ekki brjóta í bága við lög um pósthjónustu og samþykkti hana með þeim rökum að afsláttur til stórnotenda næmi allt að 41% og þannig fengju stórnotendur allt að 11% viðbótarafslátt umfram þann afslátt sem almennt væri veittur vegna magnpósts. Vandséð væri að mati PFS að forsendur slíks afsláttar gætu staðist af hálfu Íslandspósts nema að dreifing gæti farið fram á einum til fimm virkum dögum eftir móttöku. Í hinni kærðu ákvörðun var ekki tekið fram, að tiltekið hlutfall pósts frá stórnotendum skyldi borið út á 2. til 3. degi, almennan bréfapóst, heldur eru skilmálar Íslandspósts samþykktir í því formi sem þeir voru lagðir fyrir stofnunina.

Í gögnum málsins kemur fram að Íslandspóstur hafi sent PFS lýsingu á dreifikerfi magnpósts svo og lýsingu á vinnuferlum og þar sé gert ráð fyrir því að dreifing á umræddum pósti fari „að jafnaði“ fram á 2. til 3. degi eftir móttöku, enda þótt fyrirtækið áskilji sér rétt til að dreifa pósti frá stórnotendum á allt að 5 dögum. Íslandspóstur hefur hins vegar mótmælt því að gæðaviðmið 13. gr. reglugerðar um alþjónustu (um að 85% af pósti skuli ná fyrsta gæðaviðmiði) eigi við um póst frá stórnotendum. Umrætt ákvæði eigi við um almennan póst sem borinn sé út daginn eftir póstlagningu og að jafnaði sé greitt fullt burðargjald fyrir, þó svo að í þeim flokki geti aðilar notið tiltekinna afsláttarkjara.

## 2.

Frá 1. janúar 2006 hefur íslenska ríkið haft einkarétt á pósthjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50 g að þyngd með nánar tilgreindum skilyrðum, sbr. 7. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu. Einkarétturinn tekur því til sendingar allra bréfa undir 50 gr. óháð því hver safnar og sendir bréfin. Íslandspóstur fer með umræddan einkarétt ríkisins samkvæmt rekstrarleyfi sínu, sbr. einnig 11. gr. laga um pósthjónustu.

Kærandi er fyrirtæki í póstmíðlun en í póstmíðlun felst að safnað er saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhent Íslandspósti til dreifingar í gegnum póstdreifingarkerfi félagsins. Kærandi og Íslandspóstur eru keppinautar, þ.e. þeir keppa um viðskipti fyrirtækja sem senda mikið magn (stórnotendur). Kærandi safnar pósti frá sínum viðskiptavinum og afhendir Íslandspósti í miklu magni en Íslandspóstur veitir sömu viðskiptavinum afslátt frá gjaldskrá komi þeir með póst beint til félagsins.



Íslandspóstur er því óhjákvæmilegur viðsemjandi kæranda auk þess að vera keppinautur hans.

Í gögnum málsins kemur fram að grundvöllur rekstrar kæranda eru viðskipti hans við Íslandspóst, þ.e. rekstrargrundvöllur hans er reistur á þeim mismun á afslætti sem mikið magn á ársgrundvelli veitir honum umfram þann afslátt sem viðskiptavinir hans myndu fá hjá Íslandspósti. Í ljósi einkaréttar Íslandspósts á dreifingu bréfaþósts undir 50 gr má því telja að skyldur fyrirtækisins varðandi framkvæmd og breytingar á slíkri gjaldskrá stórnotenda séu mjög ríkar. Ber PFS, sem og úrskurðarnefnd, að hafa slík sjónarmið í huga, sbr. m.a. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sbr. lög nr. 136/2002, er gert ráð fyrir sérstakri gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrir fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda Íslandspósti. Samkvæmt niðurlagi ákvæðisins skal slík sérgjaldskrá taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til ákvæðisins er sérstaklega vísað til þess að víða hafi verið sett á laggirnar endursölufyrirtæki, þ.e. fyrirtæki sem taka að sér að koma bréfum notenda á afhendingarstað rekstrarleyfishafa og njóti þess vegna afsláttar af venjulegri gjaldskrá. Gjaldskrá fyrir þessa aðila skuli taka mið af kostnaði sem rekstrarleyfishafar spari sér við þessa tilhögun. Jafnframt er tekið fram í frumvarpinu að ákvæðið sé sett í lög með vísan til tilskipunar nr. 2002/39/EB um breytingu á eldri tilskipun með tilliti til þess að opna pósthjónustu ESB frekar fyrir samkeppni.

Kærandi, sem og aðrir stórnotendur, eiga því rétt á sérstakri gjaldskrá sem skal taka mið að því kostnaðarhagræði sem verður við það, að taka á móti miklu magni póstsendinga frá stórnotendum. Rök Íslandspósts fyrir þeim skilmálum sem nú hafa verið boðaðir og tóku gildi 1. janúar sl. eru þau að fimm daga dreifing feli í sér hagræði fyrir félagið sem réttlæti þau afsláttarkjör sem í boði séu fyrir stórnotendur. PFS hafi verið afhentar lýsingar á verkfyrirkomulagi og verkferlum ásamt upplýsingum um hagræði það sem í breytingunum felist. PFS hefur í hinni kærðu ákvörðun fallist á þau rök Íslandspósts að „vandséð [sé] að forsendur afsláttarins geti staðist af hálfu Íslandspósts, og þar með heimild fyrirtækisins samkvæmt lögum um pósthjónustu að veita umræddan viðbótaraflátt, nema að framkvæmd útburðar verði með þeim hætti sem fyrirtækið áformar.“ Þá segir jafnframt í röksemdum fyrir hinni kærðu ákvörðun: „Eðli málsins samkvæmt þá hlýtur þessi mikli munur á afsláttarkjörum að einhverju leyti að helgast af því svigrúmi sem fyrirtækið hefur áskilið sér um dreifingu á allt að fimm dögum í samningum við stórnotendur.“ Engu að síður kemur jafnframt fram í hinni kærðu ákvörðun að PFS eigi eftir að ljúka skoðun á því, hvert hið raunverulega kostnaðarhagræði sé fyrir Íslandspóst af því að taka á móti pósti samkvæmt þessari

sérstöku gjaldskrá fyrir stórnotendur, sbr. það samráð sem haldið var í tengslum við boðaðar breytingar á skilmálum og verðskrá fyrir bréfast og magnpóst, sem tilkynnt var um á heimasíðu PFS þann 29. júní 2010.

### 3.

Sem fyrr greinir skal hin sérstaka gjaldskrá stórnotenda taka mið af því kostnaðarhagræði sem hlýst af móttöku pósts frá stórnotendum miðað við móttöku í venjulegri pósthjónustu, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Hefur Íslandspóstur samkvæmt gögnum málsins afhent PFS upplýsingar um verkferla og –fyrirkomulag ásamt upplýsingum um hagræði það sem Íslandspóstur telur felast í skilmálabreytingunum. Hefur PFS sett þann þátt málsins í samráð og aflað gagna frá Íslandspósti um kostnaðarhagræði skilmálabreytinganna. Verður því ekki fallist á þau rök kæranda að reglur stjórnisýsluréttarins um rannsóknarskyldu og andmælarétt hafi verið brotnar sérstaklega.

Meðan ekki liggur fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði sé af umræddum breytingum á dreifingartíma stórnotenda í skilmálum Íslandspósts, fær úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hins vegar ekki séð, að rök standi til þess að heimila umrædda skilmála, sbr. m.a. fyrrnefnda 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Er þá jafnframt haft í huga fyrrnefnt ákvæði 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, einkaréttur Íslandspósts og staða fyrirtækisins sem nauðsynlegur viðsemjandi stórnotenda sem og hugsanlegur keppinautur þeirra, auk tilgangs tilskipunar 2002/39/EB um að opna pósthjónustu bandalagsins enn frekar fyrir samkeppni og tengsla tilskipunarinnar við ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skal sérgjaldskrá fyrir stórnotendur byggjast á kostnaðarhagræði. Meðan ekki liggur fyrir það kostnaðarhagræði sem hlýst af fimm daga dreifingu er Íslandspósti ekki að mati úrskurðarnefndar heimilt að hafa lengri dreifingartíma á pósti frá stórnotendum en gildir um almennan póst.

Úrskurðarnefnd tekur undir með PFS að markaður fyrir póstmíðlun eða söfnun pósts verði að fá að þróast áfram og að Íslandspóstur fái tækifæri til að bjóða upp á mismunandi vöruflokka, m.a. að því er varðar afhendingartíma sendinga, sem endurspeglar síðan í gjaldskrá fyrirtækisins. Hins vegar er að mati nefndarinnar ekki verið að bjóða upp á fjölbreyttari vöruflokka með hinni sérstöku gjaldskrá til stórnotenda heldur stendur stórnotendum eingöngu til boða fimm daga dreifing miðað við þá skilmála sem nú hafa tekið gildi.

Með vísan til alls framangreinds ber því að mati nefndarinnar að ógilda hina kærðu ákvörðun, þar sem ekki liggur fyrir hvort og þá hvaða kostnaðarlegt hagræði hlýst af þeim skilmálum Íslandspósts sem deilt er um í þessu máli.

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.

Við ákvörðun málskostnaðar er jafnframt tekið tillit til málsmeðferðar nefndarinnar varðandi kröfu kæranda um frestun á réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. úrskurð nefndarinnar frá 31. desember 2010.

### VIII. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS nr. 36/2010 er felld úr gildi.

Málskostnaður nefndarinnar vegna úrskurðar um frestun réttaráhrifa 31. desember 2010, 150.000 kr., greiðist af kæranda að frádregnu málskotsgjaldi 150.000 kr.

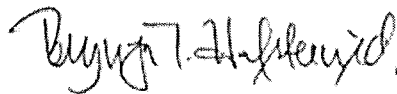
Málskostnaður nefndarinnar að öðru leyti, 660.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 13. apríl 2011

Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring

