

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 2/2011
Póstmarkaðurinn ehf.
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 21. júní 2011, hefur Póstmarkaðurinn ehf. kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 16/2011 um viðskiptaskilmála Íslandspósts hf. (Íslandspóstur) vegna breytinga á dreifikerfi fyrirtækisins, dags. 30. maí 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. stjórnslulaga nr. 37/1993. Úrskurðarnefnd hafnaði kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa með úrskurði sínum þann 18. júlí sl.

PFS og Íslandspóstur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta varðar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem fyrirtækið tilkynnti PFS með bréfi, dags. 3. maí 2011. Með skilmálabreytingunni er tekið upp svokallað XY dreifingarkerfi, sem felur í sér að hverju póstburðarhverfi er skipt í tvennt (XY). Almennum pósti er dreift í allt hverfið, þ.e. bæði X og Y hluta þess, en pósti frá stórnotendum er fyrri daginn dreift í annan helming hverfisins en hinum helmingnum er dreift degi síðar.

Forsaga skilmálabreytinganna er sú að þann 13. apríl sl. felldi úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úr gildi ákvörðun PFS nr. 36/2010 frá 10. nóvember 2010, en með þeirri ákvörðun hafði PFS fallist á breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts sem fyrirtækið boðaði þann 8. september 2010 og taka áttu gildi 1. janúar 2011. Úrskurðarnefnd taldi að meðan ekki lægi fyrir það kostnaðarhagræði sem hlytist af

fimm daga dreifingu væri Íslandspósti ekki heimilt að hafa slíkan dreifingartíma á pósti frá stórnotendum. Eftir að ákvörðun PFS nr. 36/2010 var felld úr gildi sendi Íslandspóstur PFS skilmálabreytingar þær sem mál þetta snýst um en jafnframt sendi fyrirtækið upplýsingar um kostnaðarlegt hagræði af breytingunum ásamt upplýsingum um þann sparnað sem hlytist af innleiðingu nýs dreifikerfis.

Í hinni kærðu ákvörðun telur PFS að nauðsynlegt sé að settur verði skýrari rammi í skilmálum Íslandspósts um þann tímaramma sem fyrirtækið áskilur sér fyrir dreifingu pósts frá stórnotendum. Gæðakröfur þær sem séu í gildi taki einungis til pósts í hraðasta flokki, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sem kveði á um að 85% af pósti í hraðasta flokki skuli borin út daginn eftir póstlagningu (D+1) og 97% skulu borin út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Engin efrimörk séu hins vegar sett á það, hvenær lokið skuli að fullu við að dreifa pósti sem afhentur er Íslandspósti á einhverjum tilteknum degi til dreifingar. Til að gæta samræmis við ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu telur PFS í hinni kærðu ákvörðun að miða beri við sama prósentuhlutfall varðandi hlutfall þess pósts frá stórnotendum sem koma skuli til skila innan þeirra markað sem uppsetning kerfisins miðar við. Þannig skuli pósti frá stórnotendum að jafnaði dreift á 2. og 3. degi eftir móttöku. Með vísan til þessa voru skilmálar Íslandspósts samþykktir, þó með þeim breytingum að dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afslátta skal að jafnaði fara fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku auk þess sem Íslandspóstur skal miða við að 85% af innanlandspósti frá stórnotendum skuli a.m.k. borinn út innan þriggja daga (D+3) frá móttökudegi. Kærandi starfar á markaði fyrir póstmíðlun og telst til stórnotenda samkvæmt framangreindu.

III. Helstu málsástæður kæranda

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi annars vegar vegna þess að ákvörðun um lengri afhendingartíma fyrir stórnotendur sé ólögmæt og hins vegar vegna þess að forsendur um kostnaðarlegt hagræði af lengri afhendingartíma standist ekki.

Hvað varðar fyrri málsástæðu kæranda um að ákvörðun um lengri afhendingarfrest fyrir stórnotendur sé ólögmæt þá kemur fram í umsögn hans að hann sé stórnotandi og samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu sé Íslandspósti heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn sendinga í einu eða fyrirtæki sem stunda póstmíðlun og sú gjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja úti við venjulega póstpjónustu. Kærandi telur að með skilmálabreytingum sem mál þetta snúist um freisti Íslandspóstur þess að fá viðurkennt að áralöng framkvæmd við

dreifingu pósta fyrir stórnotendur hafi ekki verið byggð á réttum forsendum. Íslandspóstur haldi því fram að fyrirtækið hafi ekkert hagræði af viðskiptum við stórnotendur nema pósti frá þeim sé dreift á lengri tíma en almennum pósti. Í skilmálabreytingum Íslandspósta felist það eitt að gert sé að skilyrði fyrir afsláttum til stórnotenda að pósti frá þeim sé dreift á lengri tíma en almennum pósti. Almennum notenda sem hugsanleg gæti sætt sig við lengri afhendingartíma gegn lægra gjaldi standi þessi afsláttur hins vegar ekki til boða.

Kærandi bendir einnig á að samkvæmt e-lið 2. mgr. 6. gr. laga um póstþjónustu skuli PFS tryggja að þjónusta rekstrarleyfishafa uppfylli kröfur um að þjónusta þróist í takt við þarfir notenda. Með vísan til ofangreinds telur kærandi skilmálabreytingu Íslandspósta ekki uppfylla þarfir notenda. Breytingin valdi alvarlegri röskun á starfsemi þeirra aðila sem skilmálarnir taki til. Aðeins stórnotendur geti nýtt sér þessa skilmála. Forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja í póstmiðlun séu brostnar að mati kæranda verði skilmálarnir að veruleika enda sé ljóst af viðbrögðum viðskiptavina að þeir muni ekki sæta því til lengdar að slíkar tafir verði á dreifingu pósta, sem skilmálarnir mæli fyrir um. Af 16. gr. laga um póstþjónustu og 11. gr. samkeppnislaga leiði að kærandi eigi skýra kröfu til afsláttar sem nemi því hagræði sem hljótist af viðskiptum. Að mati kæranda sé Íslandspósti óheimilt að ákveða einhliða að stórnotendur skuli sæta öðrum og lengri afhendingartíma. Slíkt fari gegn framangreindum lagaákvæðum og því beri úrskurðarnefnd að falla ákvörðun PFS úr gildi.

Hafi Íslandspóstur ætlað að stofna nýjan vöruflokk sem byggi á lengri afhendingartíma verði hann að standa öllum viðskiptavinum jafnt til boða. Stórnotendur eigi að njóta hagræðis af viðskiptum sínum í hverjum og einum vöruflokki og skuli eiga val um það hvort að þeir velji styttri eða lengri afhendingartíma. Sérskilmálar fyrir stórnotendur séu bundnir þeirri forsendu að dreift sé á lengri tíma, en slík skilyrðing afsláttar sé óheimil.

Kærandi tekur fram að þótt magnafslættir séu veittir samkvæmt almennri gjaldskrá fyrir magnpóst þá taki sú gjaldskrá ekki tillit til umfangs viðskipta á ársgrundvelli. Gjaldskrá fyrir magnpóst miðist við hverja og eina sendingu og ljóst sé að stórnotendur njóti þar í engu mikils magns á ársgrundvelli. Almenn gjaldskrá fyrir magnpóst sé því ekki valkostur fyrir stórnotendur.

2.

Varðandi síðari málsástæðu kæranda um að forsendur um kostnaðarlegt hagræði af lengri afhendingartíma standist ekki þá telur kærandi *í fyrsta lagi* að rannsókn af hagræði viðskipta við stórnotendur hafi ekki enn átt sér stað. Ítarleg úttekt á tekjum og gjöldum Íslandspósta af einkaréttarstarfsemi og því kostnaðarlega hagræði sem fólgið sé í viðskiptum við stórnotendur gæti eftir atvikum réttlætt breytingar, bæði á gjaldskrá og

afsláttum til hækkunar eða lækkunar. Slíkri skoðun sé hins vegar ólokið. PFS hafi lýst því yfir í ákvörðun nr. 36/2010 að tekið verði til sérstakrar skoðunar hvert raunverulegt kostnaðarlegt hagræði Íslandspósts af viðskiptum við stórnotendur sé. Í ákvörðun PFS nr. 17/2011, um erindi Íslandspósts um hækkun á gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar, komi ennfremur fram að stofnunin hyggist í náinni framtíð ráðast í endurskoðun afslátta til stórnotenda. Þar komi m.a. fram að ekki liggi fyrir niðurstaða um hve mikið kostnaðarlegt hagræði Íslandspósts sé vegna viðskipta við stórnotendur og því ekki ljóst hvort eða hversu mikið afslættir til stórnotenda muni breytast. Því liggi fyrir að mati kæranda að enn sem komið hafi ekkert mat farið fram hjá PFS á hagræði af viðskiptum Íslandspósts við stórnotendur.

Kærandi bendir á að hagræði af viðskiptum stórnotenda sé margþætt. Þeir afhendi póst beint til póstmíðstöðvar sem geri það að verkum að stórnotendur eigi ekki að bera neinn hluta þess kostnaðar sem sé því samfara að reka pósthús um allt land og þjónusta 218 póstkassa daglega. Kostnaður af mannvirkjum, tækjum og mannafla vegna þessa sé gríðarlegur og því sé ljóst að heildarkostnaður við dreifingu pósts í einkarétti sé einungis að litlum hluta til komin vegna pósts frá stórnotendum. Póstur frá stórnotendum þurfi einnig að uppfylla strangar kröfur um stærð og áletrun til að hann sé vélflokkanlegur. Engar upplýsingar liggja að mati kæranda fyrir um kostnaðarskiptingu Íslandspósts og hvaða hluta þess kostnaðar póstur frá stórnotendum eigi með réttu að bera.

Kærandi kveðst fagna því að hagrætt sé í rekstri Íslandspósts enda beri fyrirtækinu skylda til þess. Kærandi telur hins vegar rangt að forsenda þessarar hagræðingar sé að pósti frá stórnotendum verði dreift á lengri tíma, auk þess sem engar málefnalegar forsendur séu fyrir slíkri sérmeðhöndlun pósts frá stórnotendum. Horfa verði til þess að á sama tíma og póstur frá stórnotendum, sem háður sé einkarétti, sæti þessari sérmeðferð sé tryggð dreifing á skemmri tíma en gegn lægra gjaldi á fjölpósti sem sæti samkeppni. Fjölpósti sé þannig dreift samkvæmt XY-dreifikerfinu en þeim pósti hafi reyndar einnig verið dreift 100% á fimmtudögum.

Í öðru lagi telur kærandi að í ljósi jafnræðis og meðalhófs geti lækkun á kostnaði um 6,5 milljónir ekki réttlætt að póstur frá stórnotendum sé ekki tekin til flokkunar og dreifingar á móttökudegi, þ.e. að póstur frá þessum flokki viðskiptavina sé sérmeðhöndlaður. Hagsmunir kæranda vegi þyngra enda hafi verið sýnt fram á að hvers kyns tafir á dreifingu pósts frá stórnotendum séu til þess fallnar að skaða alvarlega starfsemi þeirra. Þá hafi PFS komist að því í hinni kærðu ákvörðun að Íslandspóstur hafi ekki sýnt fram á að þessi dagstöf sé nauðsynleg forsenda fyrir breyttu fyrirkomulagi dreifingar, heldur hafi PFS fallist á það, að „ákveðinn sparnaður í launakostnaði“ næðist

með þessu fyrirkomulagi. Kærandi telur framkvæmd Íslandspósts brjóta í bága við ákvæði 31. gr. póstlaga um dagstimplun póstsendinga. Með dagstimplun sé eðli málsins samkvæmt átt við þann dag er póstur sé móttækin en ekki daginn eftir. Framangreind töf er að mati kæranda ein og sér stór hluti þeirrar heildartafar sem fólgin sé í skilmálabreytingu Íslandspósts og hinni kærðu ákvörðun. Töfin sé samkvæmt niðurstöðu PFS ekki forsenda fyrir XY-dreifikerfinu og sé auk þess ekki í nokkru samræmi við það fyrirkomulag sem tíðkast hafi við afhendingu pósts frá stórnotendum.

Í þriðja lagi telur kærandi ekkert samhengi vera milli þess hagræðis sem kunni að hljóttast af XY-dreifikerfi og tafa á dreifingu pósts frá stórnotendum. Að mati kæranda kunni að vera hagræðing af XY- dreifikerfi en það hagræði tengist ekki stórnotendum sérstaklega umfram aðra viðskiptamenn eða aðra vöruflokka. Um sé að ræða upptöku nýs dreifikerfis, m.a. í því skyni að bregðast við minnkandi magni pósts. Eftir að úrskurðarnefnd felldi úr gildi ákvörðun PFS nr. 36/2010 hafi Íslandspóstur tekið upp eðlilega dreifingu pósts frá stórnotendum án þess að til kæmi breyting á stærð hverfa eða fjölgun stöðugilda og hafi pósti frá stórnotendum verið dreift án vandkvæða. Kærandi hafi einnig fengið upplýsingar um að fjölpósti sé um þessar mundir í mörgum tilvikum dreift 100% í hverfi innan dagsins í stað 50% áður.

Kærandi furðar sig á hvornig það megi vera að á sama tíma og það sé talin forsenda afsláttá til stórnotenda að dreift sé á lengri tíma, sé haldið uppi hærra þjónustustigi gagnvart þeim viðskiptavinum sem sendi fjölpóst. Fjölpóstur sé verðlagður langt undir því gjaldi sem kærandi greiði en þeir viðskiptavinir þurfi ekki að sæta slíkum sérskilmálum. Forsenda þeirrar verðlagningar eða afsláttá sé ekki sú að dreift sé á lengri tíma. Kærandi telur að ef á annað borð eigi að aðgreina póst frá stórnotendum og almennan póst með þeim hætti sem lagt sé til í ákvörðun PFS verði að tryggja að svokallaður A-póstur standi alfarið undir kostnaði sem sé í því fólgin að halda uppi hærra þjónustustigi við dreifingu A-pósts.

Hafi verði í huga að mati kæranda að með nýju fyrirkomulagi sé hverju hverfi póstburðarfólks skipt í tvennt (XY). A-pósti sé í öllum tilvikum dreift í allt hverfið, þ.e. bæði X og Y. Pósti frá stórnotendum sé einungis dreift í annan helming hverfisins en hinn helminginn degi síðar. Sé þá ekki horft til þess að pósturinn sé fyrst tafinn um einn sólarhring og 15% magnsins kunni síðan að vera dreift á 4. eða 5. degi eða enn síðar. Sé gengið út frá að A-póstur sé 35% af heildarmagni pósts í einkarétti þurfi A-póstur samkvæmt þessu nýja fyrirkomulagi að bera allan kostnað af X og síðan hlutfallslega af Y miðað við heildarmagn pósts sem dreift sé í þann hluta hverfisins. Með öðrum hætti verði ekki tryggt að stórnotendur niðurgreiði ekki kostnað af dreifingu A-pósts. Kærandi fái ekki séð að niðurstaða PFS taki mið af framangreindu heldur sé horft til

heildarhagræðis af því að taka upp nýtt dreifikerfi og það talið forsenda afslátta til stórnotenda. Kæranda reiknast svo til að verðmunur á A-pósti og C-pósti þurfi að aukast um tugi prósentustiga til að tryggj sé að jafnræði í gjaldtöku milli þessara tveggja flokka samkvæmt nýjum skilmálum.

Með vísan til alls framangreinds krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi í heild sinni. Upplýst sé í málinu og óumdeilt að engin greining hafi átt sér stað á rekstri Íslandspósts og raunverulegum kostnaði og hagræði að baki einstökum vörflokkum eða hópum viðskiptamanna. Umfjöllun PFS lúti að heildarhagræði af nýju dreifikerfi en ekki hagræði af viðskiptum Íslandspósts við stórnotendur. Kærandi fer fram á það við úrskurðarnefnd, telji hún heimilt að skilyrða afslætti til stórnotenda við lengri dreifingartíma, að dreifing fari að jafnaði fram á fyrsta og öðrum degi eftir móttöku póstsins. Sé þar horft til þess að upplýst sé í málinu að dagstöf á flokkun og dreifingu pósts frá stórnotendum sé ekki forsenda fyrir nýju dreifikerfi.

IV. Helstu málsástæður PFS

1.

Í umsögn PFS, dags. 16. ágúst 2011, kemur m.a fram að þegar efnisákvörðun í máli þessu sæti nú endurskoðun úrskurðarnefndar í annað sinn sé mikilvægt að mati PFS að umfjöllunarefni málsins sé afmarkað við þessa tilteknu skilmálabreytingu og þá um leið heimild Íslandspósts til að dreifa pósti frá stórnotendum á lengri tíma í samræmi við þá afslætti sem fyrirtækið hafi hingað til veitt stórnotendum. Afslættir stórnotenda séu allt að 41% frá grunnverði bréfs innan einkaréttar. Stórnotendur sinni aðeins móttöku og söfnun póstsendinga, auk forflokunar að einhverju leyti og sé það aðeins lítt hluti af þeirri vinnu sem fram þurfi að fara frá því að bréf sé póstaglagt þar til það sé komið í hendurnar á viðtakanda. Samkvæmt 16. gr. laga um pósthjónustu eigi hlutur stórnotenda, þ.m.t. kæranda, að afmarkast af því kostnaðarhagræði sem hljótist af því fyrir Íslandspóst að stórnotendur sinni þeirri hjónustu sem felist í söfnun póstsendinga og afhendi þær inn í miklu magni til Íslandspósts.

Einnig kemur fram að magnafslættir sem nemi allt að 30% endurspegli söfnunar- og móttökuhagræði sem felist í því að fá afhent mikið magn í einu inná einn stað, þ.e. Póstmiðstöð.

PFS bendir á að í samningum Íslandspósts við stórnotendur hafi verið áskilnaður um lengri dreifingartíma en fyrir tilkomu þeirra samninga hafi verið í gildi reglugerðarákvæði sem hafi kveðið á um lengri afhendingartíma póstsendinga frá

stórnotendum og í staðinn hafi fyrirtækjum verið veittur meiri afsláttur en ella hefði verið.

2.

Hvað varði málflutning kæranda um að ekki sé að finna nein tímamörk á því hvenær Íslandspósti beri að ljúka dreifingu á pósti þá kveður PFS ástæðu þess vera þá að almennt séu ekki settar kröfur um að allri dreifingu á almennum pósti eigi að vera lokið fyrir ákveðið tímamark. Ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu kveði á um að 85% af pósti í hraðasta flokki skuli borin út daginn eftir póstlagningu og 97% innan þriggja daga frá póstlagningu. Ekki sé vikið að því hvenær dreifingu skuli í síðasta lagi lokið. Til að gæta samræmi við ákvæði reglugerðarinnar hafi ekki verið sett nein tímamörk í hinni kærðu ákvörðun um hvenær dreifingu pósts frá stórnotendum skuli að fullu lokið. Um sé að ræða ákveðin gæðaviðmið og því sé ekki um það að ræða að tiltekið hlutfall pósts sé undanþeginn tímamörkum um útburð, hvort sem um sé að ræða A-póst eða póst frá stórnotendum. Ástæða þess að kröfur um gæði þjónustu í pósthjónustu séu almennt ekki sett hærri en 85% séu fyrst og fremst þau að ekki sé sjálfgefið að hægt sé að bera allan póst út í samræmi við það sem gefið sé upp. Ástæður þess geta t.a.m. verið misflokkun, rangt heimilisfang á bréfi, samgöngur innanlands o.fl.

3.

Varðandi forsendur skilmálabreytingarinnar bendir PFS á að einungis sé verið að færa þjónustu Íslandspósts til samræmis við þá afslætti sem fyrirtækið hafi hingað til veitt stórnotendum, sbr. ákvæði í samningum við stórnotendur þar sem áskilið sé svigrúm til að pósti frá þeim sé dreift á allt að fimm virkum dögum. Í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS kostnaðargreint hagræði Íslandspósts af því að breyta dreifikerfi sínu með mismunandi dreifingu pósts eftir hverfum, þ.e. hið svokallaða XY-dreifikerfi. Dreifikerfið byggir m.a. á hagræði þess að mega dreifa pósti frá stórnotendum á lengri tíma en eigi við um A-póst. Í því sambandi telji PFS ekki skipta máli þótt að Íslandspóstur hafi fram að upptöku XY-dreifikerfisins að jafnaði ekki nýtt sér samningsákvæði í samningum við stórnotendur um dreifingu á pósti á allt að fimm dögum. Óumdeilt sé að fyrirtækið hafi við sérstakar ástæður, t.d. þegar mikið magn hafi komið til dreifingar á sama tíma, dreift póstsendingum innan þess tímaramma sem samningar kváðu á um. Umræddur skilmáli hafi m.a. áður verið í reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990, og hafi verið svohljóðandi: „*Sendingarnar þurfi ekki að bera út þegar í stað, heldur megi gera það á allt að 10 næstu dögum eftir póstlagningu, eftir því sem henta kann hverju sinni*“. Þá hafi sambærilegt ákvæði einnig verið í eldri reglugerðum. Því telur PFS að skoða þurfi mjög vandlega ef víkja eigi slíkum samningsskilmála til hliðar eða gera þýðingarlausan, eins og kærandi haldi fram.

Varðandi athugasemdir kæranda um að fyrst verði að ljúka yfirstandandi úttekt á aðskilnaði milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar hjá Íslandspósti, áður en gripið verði til veigamikilla breytinga á skilmálum í einkarétti vill PFS áréttta að bókhaldsleg aðgreining milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar hafi verið talin fullnægjandi og komi það einnig fram í ársreikningum félagsins sem staðfestir séu af Ríkisendurskoðun. Ekkert hafi komið fram við yfirferð á gögnum félagsins sem bendi til þess að það sé ekki fært í samræmi við þær reglur sem í gildi séu.

4.

Um það sjónarmið kæranda að ákvörðun um lengri afhendingartíma sé ólögsmæt þá bendir PFS á að fyrir liggi að í samningum sem í gildi séu við stórnotendur hafi það ávallt verið ein af forsendum Íslandspósts fyrir afslætti til stórnotenda að afhendingartími á póstsendingum stórnotenda væru lengri en almennt gildi. Áður hafi verið kveðið á um lengri afhendingartíma fyrir sendingar frá stórnotendum í reglugerðum.

Þá bendir PFS á að öllum viðskiptavinum standi til boða að nýta sér þau afsláttarkjör sem í boði séu að uppfylltum skilyrðum um magn, frágang o.fl., enda taki 5. mgr. 16. gr. bæði til söfnunaraðila sem og til aðila sem afhendi mikið magn í einu. Varðandi þá fullyrðingu kæranda að almenn gjaldskrá fyrir magnpóst sé ekki valkostur fyrir stórnotendur þar sem hún taki ekki tillit til umfangs viðskipta á ársgrundvelli beri að líta til þess að almenn gjaldskrá fyrir magnpóst miðist við póstagningu í hvert og eitt sinn og geti afsláttur verið allt að 30%. Í skilmálum um magnpóst sé ekki kveðið á um að póstur sem falli undir magnpóst sé dreift á lengri tíma en almennt sé miðað við. Dreifing á magnpósti fari því samkvæmt gæðastöðlum 13. gr. reglugerðar um alþjónustu, þ.e. 85% daginn eftir móttöku. Hvað varðar magnpóst og póst frá stórnotendum þá sé um að ræða ólíkar leiðir við dreifingu. Í núgildandi samningum og viðskiptaskilmálum um póst frá stórnotendum hafi verið veittur allt að 11% viðbótarafsláttur yfir hæsta afsláttarflokki magnpósts. Uppsetning á gjaldskrá fyrir almennan magnpóst og gjaldskrá fyrir stórnotendur miðist við mismunandi kostnaðarforsendur. PFS telur því ekki rétt að gjaldskráin geti ekki verið valkostur fyrir stórnotendur og þá um leið að þeir njóti ekki þess hagræðis sem Íslandspóstur kunnir að hafa í viðskiptum við þá í samræmi við meginreglu 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

PFS bendir á að sú heildarendurskoðun á gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar, sem og viðskiptaskilmálum í tengslum við afslátt, sem nú standi yfir, þá sé ætlunin að gera viðeigandi lagfæringar á afsláttarfyrirkomulagi ef kostnaðarleg rök mæli með því. Þeir útreikningar á kostnaðarhagræði Íslandspósts sem nú liggi fyrir, vegna XY-

fyrirkomulagsins sé einungis fyrsta skrefið í hugsanlegri endurskipulagningu á gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar og viðeigandi afsláttarkjörum.

5.

PFS ítrekar að mat á kostnaðarlegu hagræði af lengri afhendingartíma hafi farið fram og vísar þar til hinnar kærðu ákvörðunar. Þar hafi ítarlega verið gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu PFS að töluvert kostnaðarhagræði sé af því fyrir Íslandspóst að dreifa pósti á allt að þremur dögum í stað eins, auk þess sem nokkuð hagræði hljótist af því að flokka póst á fyrsta degi eftir móttöku í stað móttökudags. Ekki komi fram efnisleg rök frá kæranda um að forsendur og útreikningar PFS séu rangar. Meira en helmingur af magni einkaréttarpósts falli undir sérgjaldskrána „stórnotendur“ og breyting á fyrirkomulagi dreifingar hafi veruleg áhrif á mönnun og kostnað í bréfaútburði.

Þá tekur PFS fram að stofnunin vinni nú að úttekt á bókhaldslegri aðgreiningu Íslandspósts, kostnaði innan einkaréttar og kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu. Úttektin sé í eðlilegum farvegi og liður í þróun og eftirliti á markaði, en sé ekki tilkomin vegna grundsemnda um ólöglegt atferli. Gert sé ráð fyrir að henni ljúki á árinu 2012. PFS telur fráleitt að með þessu sé staðfest, eins og kærandi haldi fram, að ekki hafi farið fram mat á hagræði af viðskiptum Íslandspósts við stórnotendur. Þvert á móti hafi PFS yfirfarið árlega kostnaðarskiptingu Íslandspósts milli einkaréttar og annarrar starfsemi, skiptingu kostnaðar á einstakar vörur og þjónustu, skiptingu kostnaðar innan einkaréttar á milli almenns pósts og magnpósts, þ.m.t. stórnotenda, auk þess sem nú liggi fyrir kostnaðargreining á breyttu dreifikerfi Íslandspósts.

PFS er sammála kæranda um að kostnaðarlegt hagræði felist í viðskiptum Íslandspósts við stórnotendur og sé það ekki síst vegna afhendingar pósts í miklu magni í einu á einn stað, þ.e. Póstmiðstöð. PFS er einnig sammála því að hluti af þeim sparnaði sé tilkominn vegna þess að pósturinn sé ekki afhentur í hefðbundnum pósthúsum eða í póstkösum. PFS telur hins vegar að ekki verði litið fram hjá því að pósthús gegni einnig hlutverki í dreifingu pósts og með kostnaði, sérstaklega út á landi. Alþjónustukvöð hafi einnig áhrif á kostnað og þar með uppbyggingu gjaldskráa Íslandspósts fyrir pósthjónustuna, þ.m.t. þau kjör sem stórnotendum standi til boða. Kostnaðarhlutdeild pósts frá stórnotendum í rekstri pósthúsa sé hins vegar óviðkomandi úrlausnarefni máls þessa en endanlega afstaða til rétttra skiptireglna hvað það varði verði leiddar til lykta í kostnaðargreiningu PFS á tekju- og rekstrargrunni Íslandspósts, m.a. með tilliti til skiptingarinnar á milli einkaréttar og samkeppnisreksturs.

6.

Kærandi vîkur að því að flokkunardagur pósts frá stórnotendum sé daginn eftir móttökudag. Í því sambandi bendir PFS á að Íslandspóstur beri ábyrgð á og stilli upp XY-dreifingarkerfi félagsins í samræmi við það sem hagkvæmast sé og innviðir fyrirtækisins ráði við. Sá sparnaður sem hljótist af upptöku kerfisins sé m.a. einn af þeim þáttum sem réttlæti núverandi afslátt til stórnotenda. Enda þótt Íslandspóstur hafi ekki nýtt sér samningsákvæði við stórnotendur um fimm, nú þriggja, daga dreifingu geti það ekki á neinn hátt þýtt að fyrirtækinu sé óheimilt að nýta sér það tækifæri til hagræðingar sem felist í samningsákvæðinu og sé ein af meginforsendum fyrirtækisins fyrir þeim afslætti sem veittur sé stórnotendum.

Hvað varðar tilvísun kæranda til þess að Íslandspósti beri að gæta jafnræðis milli viðskiptavina sinna þá vill PFS benda á að viðskiptavinum fyrirtækisins megi skipta í einstaklinga, lítil og meðalstór fyrirtæki og loks stórnotendur. Innan hvers flokks geti verið mismunandi afsláttarkjör allt eftir því hvaða þjónustu verið sé að kaupa í hvert sinn. Aðalatriði sé að jafnræðis sé gætt í sambærilegum viðskiptum, t.a.m. að stórnotendur séu meðhöndlaðir á sama hátt. Stórnotendur verða því ekki að öllu leyti lagðir að jöfnu við aðra aðila sem noti þjónustu Íslandspóst enda njóti þeir sérkjara.

Varðandi þá skoðun kæranda að 31. gr. laga um pósthjónustu heimili ekki að póstur frá stórnotendum sé flokkaður og dagstimlaður daginn eftir þá bendir PFS á að í 3. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu komi fram að póstrekendur hafi ákveðið svigrúm um hvenær dagstimplunin sjálf sé framkvæmd. Ekki sé um afdráttarlausu skyldu að ræða til að flokka og dagstimpla póst sama dag og hann sé móttækinn, heldur sé beinlínis gert ráð fyrir að hagkvæmissjónarmið geti leitt til annarrar niðurstöðu. Dagstimplun verði þó að sýna réttan móttökudag. Þegar um sé að ræða notkun frímerkjavéla verði dagsetning stimplunar að fara saman við afhendingardag póstsendingarinnar. Engar ályktanir sé hægt að draga af þessum málslið um að hann komi í veg fyrir að flokkað sé daginn eftir móttöku. Áherslan sé á að dagstimplunin sé rétt án tillits til þess hvenær hún sé í raun unnin.

7.

Vegna röksemda kæranda um að hagræði það sem hljótist af upptöku XY-kerfisins tengist ekki stórnotendum sérstaklega umfram aðra viðskiptamenn eða vöruflökka bendir PFS á að til að kerfið nýtist og leiði til þess sparnaðar sem eigi að ná fram með því verði eðli málsins samkvæmt að dreifa pósti með þeirri uppskiptingu sem lýst sé í hinni kærðu ákvörðun. Kerfið geti ekki staðið og leitt til sparnaðar án þess að mismunandi regla gildi um afhendingartíma A-pósts og pósts frá stórnotendum. Ef dreifa verði öllum pósti daginn eftir án mismunar yrði óþarfi að skipta hverfum upp með

tilliti til mismundandi afhendingar pósts eftir dögum. Niðurstaða PFS í hinni kærðu ákvörðun sé að kostnaðarlegt hagræði af því að taka upp XY-dreifikerfið, ásamt tilheyrandi skipulagsbreytingum, felist í því fyrirkomulagi að flokka póst degi eftir afhendingu og dreifa á tveimur dögum. Kostnaðarhagræðið sé að mestu vegna tveggja daga dreifingarinnar í stað eins dags en það á við um dreifingu á A-pósti. Við skoðun PFS á kostnaðarlegu hagræði Íslandspósts af upptöku XY-dreifikerfisins hafi sérstaklega verið lagt mat á hvort að innleiðing kerfisins orsakaði að dreifing A-pósts yrði niðurgreidd af magnpósti frá stórnotendum.

Loks bendir PFS á að í hinni kærðu ákvörðun hafi verið bætt úr þeim annmarka sem úrskurðarnefnd taldi vera á ákvörðun PFS nr. 36/2010, um að meðan ekki lægi fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði lægi fyrir vegna umræddra breytinga á dreifingartíma stórnotenda væru ekki rök til þess að heimila skilmálana. Fyrirliggjandi sé yfirferð PFS á útreikningum Íslandspósts á sparnaði við upptöku kerfisins. Sá sparnaður réttlæti að mati PFS einnig þann mun sem sé á hinum almennu afsláttarkjörum fyrir magnpóst í samanburði við afsláttarkjör stórnotenda. Þessi munur geti verið allt að 11%. Þá hafi áhrif af lengri dreifingartíma pósts frá stórnotendum verið milduð í samræmi við forsendur úrskurðarnefndar þar um. Nú sé tekið inn í hina nýju skilmála að dreifing skuli að jafnaði fara fram á öðrum og þriðja degi frá móttöku. Auk þess sem kveðið sé á um lágmarksmagn sem ljúka skuli dreifingu á innan þessara tímamarka.

V. Sjónarmið Íslandspósts

1.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála leitaði einnig sjónarmiða Íslandspósts og í athugasemdum fyrirtækisins, dags. 19. ágúst 2011, er þess krafist að kröfu kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

Fram kemur í athugasemdum Íslandspósts að innleiðing XY-dreifikerfis hafi haft í för með sér nauðsynlegar og viðamiklar breytingar á skipulagi og starfsemi stærstu starfstöðva fyrirtækisins og hafi þær tekið gildi í upphafi árs 2011. Breytingarnar hafi skilað umtalsverðu fjárhagslegu hagræði. Íslandspóstur líti svo á að með úrskurði úrskurðarnefndar frá 31. desember 2010 hafi ákvörðun PFS nr. 36/2010 verið felld úr gildi á þeirri forsendu einni að ekki hafi legið fyrir af hálfu PFS, þegar ákvörðunin hafi verið tekin, hvort og þá hvaða kostnaðarhagræði hlytist af breytingunum. Íslandspóstur lítur svo á að nefndin telji hið nýja XY-dreifikerfi hvorki fara í bága við lög um pósthjónustu né reglugerð um alþjónustu. Íslandspóstur hafi nú sent PFS upplýsingar og gögn um það kostnaðarlega hagræði sem af breytingunum hljótist og því hafi verið bætt úr þeim ágalla sem verið hafi á fyrri ákvörðun PFS. Í þeim gögnum sem PFS hafi verið

afhent hafi m.a. verið að finna mat á kostnaðarlækkun og upplýsingar um raunverulegt hagræði sem þegar hafði hlotist af breytingunum á fyrri hluta ársins meðan umrætt dreifingarkerfi hafi verið starfrækt. Enn fremur hafi PFS lagt út í sjálfstæða athugun á því kostnaðarhagræði sem Íslandspóstur hafi talið sig ná fram með breytingunum og hafi það verið álit stofnunarinnar að breytingarnar leiddu til umtalsverðs kostnaðarhagræðis.

2.

Íslandspóstur gerir einnig athugasemdir við einstaka ummæli kæranda og nefnir þar fyrst ætlað ólögmati breytinga á afhendingartíma. Í því sambandi bendir Íslandspóstur á að breytingarnar séu í fullu samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, enda muni afsláttarkjör taka mið af þeim kostnaði sem fyrirtækið hafi ekki þurft að leggja út í, þ.e. hagræðið sem hljótist af þeim möguleika að geta dreift á lengri tíma og uppskiptingu hverfa bréfbera með innleiðingu XY dreififyrirkomulagsins. Með breytingunum sé jafnframt verið að tengja betur saman þá þjónustu sem núverandi afsláttarkjör og gildandi samningar við stórnotendur gangi út frá en þannig fái betri og skýrari kostnaðartenging en áður. Slíkt geti ekki að mati Íslandspósts falið í sér ólögmeta mismunun af hálfu félagsins.

Íslandspóstur tekur fram að í viðskiptum við stórnotendur sé einnig um annars konar hagræði að ræða en lengri afhendingartíma, t.a.m. magn og frágang sendinga. Hins vegar sé ljóst að hagræði Íslandspósts af slíkum viðskiptum muni minnka umtalsvert ef ekki sé hægt að dreifa pósti frá stórnotendum á lengri tíma en almennum pósti í samræmi við það sem verið hafi. Í áraráðir hafi Íslandspósti staðið til boða að dreifa pósti frá stórnotendum á lengri tíma en almennum pósti, en fyrirtækið hafi reglulega þurft að grípa til þeirrar heimildar í framkvæmd. Því sé að mati Íslandspósts ekki um raunverulega breytingu að ræða heldur sé stefnt að því að gera núgildandi fyrirkomulag skýrara en áður.

Íslandspóstur bendir á að í gegnum tíðina hafi meðhöndlun A-pósts annars vegar og magnpósts ekki verið eins. Árum saman hafi verið til sérstök gjaldskrá fyrir magnpóst frá stórnotendum þar sem m.a. sé byggt á lengri afhendingartíma póst. Enn fremur hafi meginreglan í framkvæmd verið sú að A-pósti sé dreift á 1. degi eftir póstlagningu, meðan pósti frá stórnotendum hafi oft á tíðum, eftir afkastagetu dreifikerfisins, verið dreift á 2. eða 3. degi eftir póstlagningu í samræmi við heimildir Íslandspósts þar um. Stórnotendum sem öðrum standi einnig til boða að senda A-póst með magnafslætti. Hvað varðar ummæli kæranda um að almenn gjaldskrá fyrir magnpóst sé ekki valkostur fyrir hann þar sem hún taki ekki til umfangs viðskipta á ársgrundvelli, vill Íslandspóstur taka fram að hagræði fyrirtækisins af viðskiptum við stóra viðskiptavini liggja að miklu leyti í því magni sem póstlagt sé hverju sinni. Hagræðing á ársgrundvelli af stórum

viðskiptavinum liggi fyrst og fremst í því að mikið magn sé póstlagt reglulega, en það auki nýtingu kerfa og minnki áhrif af álagssveiflum. Þetta eigi einmitt við um magnpóst frá stórnotendum því þar sé svigrúm til álagsjöfnunar, þ.e. með heimild til lengri afhendingartíma.

3.

Í umsögn Íslandspósts er tekið fram að í máli þessu skuli eingöngu tekin afstaða til þess hvort bætt hafi verið úr þeim ágalla á ákvörðun PFS nr. 36/2010 sem leitt hafi til niðurfellingar hennar, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 10/2010. Þannig sé í málinu eingöngu verið að sýna fram á áætlað hagræði af breytingum á þessari tilteknu framkvæmd póstpjónustu sem stutt sé árangri af raunverulegri framkvæmd breytinganna á fyrri hluta þessa árs.

Íslandspóstur bendir á vegna ummæla kæranda um kostnaðarþátttöku stórnotenda í rekstri pósthúsa og póstkassa um allt land, að stórnotendum beri, eins og öðrum viðskiptavinum, að taka þátt í kostnaði við notkun þeirra dreifikerfa sem þeir nýta. Þá sé ljóst að dreifing í strjálbýlli svæðum landsins sé óhagkvæmari en dreifing á helstu þéttbýlisstöðunum þrátt fyrir að eitt gjald sé fyrir landið. Hjá stórnotendum sé tekið tillit til kostnaðarhagræðis við móttökupáttinn.

Varðandi afkastagetu Póstmiðstöðvar Íslandspósts vill Íslandspóstur benda á að innleiðing dreifikerfisins muni hafa þau áhrif að afkastageta Póststöðvar muni minnka töluvert vegna fleiri keyrslna í gegnum flokkunarvélar. Íslandspósti hafi aldrei með þeim vélarkosti sem fyrirtækið búi yfir verið fært að ljúka allri vinnslu magnpósts frá stórnotendum á móttökudegi alla daga. Einnig verði að hafa í huga að fram til þessa hafi magnpóstur ekki verið unnin á sama hátt og almennur póstur. Íslandspóstur hafi ítrekað nýtt sér heimild um lengri afhendingartíma á pósti frá stórnotendum í framkvæmd og megi sem dæmi nefna að á árinu 2010 hafi póstlagt magn verið meira en afkastageta Póstmiðstöðvarinnar í meira en 80 skipti. Ef undantekningarlaust ætti að flokka allan póst í Póstmiðstöð á móttökudegi yrði að fara í afar kostnaðarsamar aðgerðir.

Íslandspóstur telur að ekki sé hægt að bera saman fjölpóst og áritaðan póst þar sem vinnsluferli þessara tveggja flokka sé algjörlega ósambærilegt, t.a.m. fari fjölpóstur ekki í gegnum neina flokkun meðan magnpóstur geti farið í gegnum fjögur flokkunarstig. Flokkunarvélar geti því aldrei orðið flöskuháls hvað varði fjölpóst.

Að lokum bendir Íslandspóstur á að hagsmunir fyrirtækisins af því að ákvörðun PFS nr. 16/2011 verði staðfest verði ríkari með hverri vikunni sem líði en gríðarlegar fjárhæðir hafi tapast vegna ítrekaðrar frestunar á innleiðingu XY- dreifikerfisins.

VI. Frekari sjónarmið kæranda

1.

Að beiðni kæranda var honum send greinargerð PFS til umsagnar og barst umsögn hans 7. september sl. Kærandi telur athugasemdir PFS ekki breyta þeim sjónarmiðum sem sett hafi verið fram í kæru. Í málinu sé deilt um það hvort lögmætar og málefnalegar ástæður liggi til grundvallar þeirri ákvörðun Íslandspósts að taka upp lengri dreifingartíma á bréfapósti sem háður sé einkarétti og stafi frá stórnotendum.

Kærandi ítrekar að hann eigi kröfu til afsláttá sem taki mið af því hagræði sem hljótist af viðskiptunum. Það hagræði endurspeglar í þeirri gjaldskrá sem hafi gilt fyrir stórnotendur. Forsenda þess að þeirri gjaldskrá verði breytt sé að hagræði af viðskiptum hafi verið greint og liggi fyrir með óyggjandi hætti að fyrirkomulag afsláttá eigi að vera annað en samkvæmt núgildandi gjaldskrá. Upplýst hafi verið af PFS að slík greining hafi ekki farið fram. Hins vegar hafi af hálfu PFS verið leitast við að færa fyrir því rök að slíkrar greiningar sé ekki þörf fyrir þessar breytingar þar sem forsendur afsláttá til stórnotenda séu þær sem nefndar hafi verið hér að framan. Kærandi telur annars vegar að þessi aðferðarfræði sé alröng og hins vegar að ályktanir PFS um forsendur afsláttá til stórnotenda séu einnig rangar.

2.

Varðandi tímamörk og gæðakröfur tekur kærandi fram að hann geri engar kröfur um að 100% dreifing sé tryggð innan skilgreindra tímamarka. Hann telur þó enga ástæðu sjáanlega fyrir því að skilgreint hlutfall pósts sem heimilt sé að dreifa á lengri tíma sé allt annað og miklu hærra fyrir stórnotendur en aðra notendur pósts í einkarétti. Sú staðreynd ein og sér ætti að mati kæranda að nægja til að þessari uppsetningu verði hafnað. Kærandi bendir einnig á að Íslandspóstur hafi ítrekað farið út fyrir skilgreind tímamörk dreifingar á pósti frá kæranda án þess að eitthvert svigrúm hafi verið til þess í reglum.

3.

Varðandi forsendur skilmálabreytingarinnar vill kærandi benda á að allir aðilar séu sammála um að það hafi heyrt til hreinnar undantekningar að dreifing á pósti frá stórnotendum hafi dregist. Hafi það gerst á sérstökum álagstímum. Með skilmálabreytingunni sé hins vegar gerð grundvallarbreyting á fyrra fyrirkomulagi þar sem dreifing á lengri tíma sé gerð að reglu. Það sé því rangt að mati kæranda að verið sé að færa inn í viðskiptaskilmálana reglu sem gilt hafi fram til þess samkvæmt samningi við stórnotendur. Einnig bendir kærandi á að í skilmálum Íslandspósts fyrir stórnotendur hafi ekki verið að finna ákvæði sem veitti fyrirtækinu heimild til að dreifa pósti stórnotenda á lengri tíma en almennt gildi en í bréfi Íslandspósts frá 6. maí 2009 til

kærandi hafi verið tilgreint að sömu reglur gildu fyrir póst frá stórnotendum og fyrir almennan bréfastöð innanlands, nema hvað varðaði viðskiptamannaafslætti ef póstagtagn á ársvísu væri 500.000 stk. eða fleiri. Því sé ónákvæmt og villandi að mati kærandi að halda því fram að einungis sé verið að staðfesta fyrirkomulag sem hafi í reynd verið í gildi samkvæmt viðskiptasamningum Íslandspóstis.

Kærandi telur viðskiptaskilmála Íslandspóstis bera það með sér að hagræði liggi í miklu og reglubundnu magni pósts sem dreifist yfir árið. Þannig sé hagræði af viðskiptum upp á 2-5 milljónum stykkja talið meira en af viðskiptum undir 2 milljónum stykkja, hagræði af 5-7,5 milljónum stykkja meira en af viðskiptum undir 5 milljónum stykkja o.s.frv. Fullyrðingar PFS og Íslandspóstis um forsendur afsláttar til stórnotenda fari þvert gegn þessu afsláttarfyrirkomulagi og þeim forsendum sem hún augljóslega sé byggð á.

4.

Kærandi telur að mat PFS á kostnaðarlegu hagræði af lengri afhendingartíma ekki hafa verið mat á hagræði af viðskiptum við stórnotendur, þ.e. vegna umfangs viðskipta, krafna sem gerðar séu um áletrun og form bréfa, afhendingu á póstmíðstöð í stað pósthúsa o.s.frv. Metið hafi verið hagræði af nýju fyrirkomulagi dreifingar. Það skorti hins vegar alfarið tengingu á milli þess mats og afsláttar til stórnotenda.

Hvað varðar dagstöfina þá er kærandi ósammála nálgun PFS og mati á þessum þáttum málsins. Það sé hlutverk PFS að hafa eftirlit með Íslandspósti og tryggja að aðgerðir fyrirtækisins séu í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, raski ekki jafnræði eða samkeppni o.s.frv. Það sé því ósásættanlegt að jafn stór ákvörðun og að tefja alla flokkun og dreifingu pósts frá einum flokki notenda um sólarhring sé í reynd háð mati gerandans sjálfs, og það þrátt fyrir að engin nauðsyn sýnist vera fyrir þeirri ákvörðun.

Loks kemur fram í máli kærandi að sú röksemd PFR að XY dreifikerfið komi aðeins að gagni og leiði til sparnaðar ef að mismunandi reglur gildi um dreifingartíma A pósts og pósts frá stórnotendum þýði að Íslandspóstur hafi skilgreint póst frá stórnotendum sem „C“ póst þrátt fyrir að hann falli óumdeilanlega undir einkarétt og alþjónustu og hafi ávallt gert. Með nýja dreifikerfinu náist örugglega einhver hagræðing en sú hagræðing sé hins vegar á kostnað stórnotenda án þess að þeir fái nokkuð um það ráðið. Í umsögn PFS sé fullyrt að lagt hafi verið mat á það hvort innleiðing kerfisins gerði það að verkum að A póstur væri niðurgreiddur af pósti frá stórnotendum og gefið til kynna að niðurstaðan hafi verið að engin slík niðurgreiðsla ætti sér stað, án þess þó að það sé sagt eða nánari grein gerð fyrir forsendum. Kærandi hafi komið á óvart þegar PFS hafi samþykkt með ákvörðun nr. 17/2011 flata 20% hækkun gjaldskrár Íslandspóstis þrátt fyrir að samþykkja á sama tíma breytt fyrirkomulag dreifingar. Ákvörðun PFS fer að

mati kæranda þvert gegn eigin greiningu Íslandspósts á kostnaði af dreifingu samkvæmt nýju fyrirkomulagi. Það gjald sem kærandi greiði hafi því nú þegar hækkað um 11% umfram það sem lagt hafi verið til grundvallar í erindi Íslandspósts.

Af þessu leiði, að mati kæranda, að dreifikerfið leiði til röskunar á kostnaðarhlutföllum milli A pósts og pósts frá stórnotendum. Því sé vandséð hvernig PFS ætli að rökstyðja að nýtt dreifikerfi leiði ekki að óbreyttu til verulegrar niðurgreiðslu stórnotenda á A pósti.

Loks telur kærandi að ástæður til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar vera fjölmargar. Þar nægi þó að vísa til þess að engin greining hafi farið fram á raunverulegu hagræði af viðskiptum við stórnotendur og að forsendur um það hagræði liggi alfarið í nýju fyrirkomulagi um dreifingu á lengri tíma standist ekki skoðun. Um sé að ræða breytingu á áralangri framkvæmd og viðskiptaskilmálum. Gripið sé til þessara breytinga af handhafa einkaréttar við innkomu kæranda á póstmarkað.

VI. Frekari sjónarmið PFS

PFS óskaði eftir því að koma að viðbótarathugasemdum og bárust þær 27. september sl. Í viðbótarathugasemdunum eru ítrekuð þau grundvallaratriði sem PFS telur að hafa beri í huga við mat á hinni kærðu ákvörðun. Þau atriði séu helst að PFS hafi tekið ákvörðun um að dreifingartími mætti vera allt að þrjú dagar í stað fimm daga áður. PFS hafi sett inn gæðaviðmið um að 85% af pósti frá stórnotendum skyldi dreift innan þriggja daga. Sambærilegt viðmið komi fram í reglugerð um alþjónustu um dreifingu á pósti sem falli undir hraðasta flokk. PFS hafi staðfest að afslættir í gjaldskránni „stórnotendur“ væru byggðir á sparnaði Íslandspósts af móttöku mikils magns í einu af einsleitum pósti ásamt möguleika á lengri dreifingartíma. Jafnframt hafi PFS lýst því yfir að án þessa sparnaðar í dreifikerfi Íslandspósts væri vandséð að núverandi afslættir til stórnotenda gætu staðist. Loks kemur fram að PFS hafi í hinni kærðu ákvörðun einnig staðfest að sú fyrirætlan Íslandspósts að innleiða XY dreifikerfi til hagræðingar og sparnaðar í rekstri sínum myndi rúmast innan framangreindra þriggja daga dreifingartíma.

VII. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts hvað varðar dreifingu á pósti frá stórnotendum. Forsaga málsins er sú að með ákvörðun PFS nr. 36/2010 samþykkti stofnunin skilmála Íslandspósts sem fólu meðal annars í sér að skilmálar um að almennur bréfaþóstur skyldi borinn út 1., 2. eða 3. virka dag eftir póstlagningu skyldu ekki gilda fyrir póst frá stórnotendum sem njóta umframafsláttá. Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum skyldi á hinn bóginn fara fram á 1.-5. virka degi eftir móttöku. Þá var tekið fram í skilmálunum, sem samþykktir voru, að gæðastaðlar Íslandspósts ættu ekki við um póstlagt magn frá stórnotendum sem nytu umframafsláttá.

PFS samþykkti umrædda skilmála sem fyrr segir með ákvörðun sinni nr. 36/2010, á þeim grunni að vandséð væri að forsendur þess auka afsláttar, sem stórnotendur fengju, stæðust af hálfu Íslandspósts, nema framkvæmd dreifingar yrði með þeim hætti sem mælt var fyrir um í hinum nýju skilmálum. Þannig leit stofnunin svo á að sá munur sem væri á afsláttarkjörum stórnotenda og annarra hlyti að einhverju leyti að helgast af því svigrúmi sem Íslandspóstur áskildi sér um dreifingu á allt að fimm dögum, en ákvæði um slíkt hafði verið í samningum fyrirtækisins við stórnotendur. Engu að síður tók PFS fram í ákvörðun nr. 36/2010 að stofnunin ætti eftir að ljúka skoðun á því hvert hið raunverulega hagræði af lengri afhendingartíma væri, en sá þáttur hefði verið settur í samráð og væri óafgreiddur hjá stofnuninni.

Kærandi þessa máls kærði ákvörðun PFS nr. 36/2010 til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála með þeim rökum m.a. að umrædd skilmálabreyting væri ekki í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002 og ekki væri heimilt að skilyrða afslátt skv. 5. mgr. 16. gr. þeirra laga með því að póstur frá stórnotendum væri borinn út á lengri tíma en almennur bréfaþóstur. Þá dró kærandi í efa að raunverulegt hagræði stafaði af slíku fyrirkomulagi.

Með úrskurði sínum nr. 10/2010 felldi úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála umrædda ákvörðun PFS nr. 36/2010 úr gildi með vísan til þess að samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skyldi hin sérstaka gjaldskrá stórnotenda taka mið af því kostnaðarhagræði sem hlytist af móttöku pósts frá stórnotendum miðað við móttöku í venjulegri pósthjónustu. Meðan ekki lægi fyrir af hálfu PFS hvort raunverulegt hagræði væri af umræddum breytingum á dreifingartíma stórnotenda í skilmálum Íslandspósts, fengi nefndin ekki séð að rök stæðu til þess að heimila umrædda skilmála. Var í þessu samhengi jafnframt vísað til stöðu Íslandspósts sem keppinautar kæranda sem og

óhjákvæmilegs viðsemjanda. Jafnframt var tekið fram í úrskurði nefndarinnar að PFS hefði samþykkt skilmálana án þess að taka fram að tiltekið hlutfall pósts frá stórnotendum skyldi borið út á 2. eða 3. degi, svo sem á við um almennan bréfaþóst, þótt Íslandspóstur hefði teft því fram í málinu að dreifing á umræddum pósti færi „að jafnaði“ fram á 2.-3.degi eftir móttöku.

2.

Í kjölfar úrskurðar nefndarinnar nr. 10/2010 barst PFS nýtt erindi frá Íslandspósti, dags. 3. maí 2011, um breytingar á skilmálum vegna dreifingar á pósti frá stórnotendum. Í erindinu komu jafnframt fram upplýsingar um kostnaðarlegt hagræði af breytingunni ásamt upplýsingum um raunverulegan sparnað sem nýtt dreifikerfi hefur skilað frá síðastliðnum áramótum.

PFS hefur með hinni kærðu ákvörðun, nr. 16/2011, farið yfir forsendur og útreikninga Íslandspósts sem fyrirtækið notar við að meta kostnaðarhagræði sitt af upptöku hins svokallaða XY dreifikerfis í bréfaútburði sem fjallað er um hér að framan. Í hinni kærðu ákvörðun komst PFS að þeirri niðurstöðu að nánar tilgreint kostnaðarhagræði hlytist af breyttum dreifi- og flokkunartíma. Til að ná fram umræddu kostnaðarhagræði, bæði í dreifingu og flokkun, færi flokkun á pósti stórnotenda fram degi eftir móttöku og dreifing ætti sér stað á 2. og 3. degi. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að PFS hafi ekki getað fallist á að það sé forsenda fyrir framangreindu kostnaðarhagræði að dreifing fari fram á allt að fimm dögum. Hins vegar útiloki það ekki að Íslandspóstur geti búið til nýjan vörflokk ásamt nýjum afsláttarkjörum sem byggja á auknu hagræði vegna lengri dreifingartíma.

Með vísan til þessa, sem og sjónarmiða um jafnræði, telur PFS í hinni kærðu ákvörðun að nauðsynlegt sé að sett verði skýrari ákvæði í skilmálum Íslandspósts um þann tímaramma sem fyrirtækið áskilur sér fyrir dreifingu pósts frá stórnotendum. Gæðakröfur þær sem séu í gildi taki einungis til pósts í hraðasta flokki, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sem kveði á um að 85% af pósti í hraðasta flokki skuli borin út daginn eftir póstlagningu (D+1) og 97% skulu borin út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Engin efri mörk séu hins vegar sett á það, hvenær lokið skuli að fullu við að dreifa pósti sem afhentur er Íslandspósti á tilteknum degi til dreifingar. Til að gæta samræmis við ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu telur PFS í hinni kærðu ákvörðun að miða beri við sama prósentuhlutfall varðandi hlutfall þess pósts frá stórnotendum sem koma skuli til skila innan þeirra marka sem uppsetning kerfisins miðar við. Þannig skuli pósti frá stórnotendum að jafnaði dreift á 2. og 3. degi eftir móttöku. Með vísan til þessa voru skilmálar Íslandspósts samþykktir, þó með þeim breytingum að dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umframafslátta

skuli að jafnaði fara fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku, þannig að Íslandspóstur skuli miða við að 85% af innanlandspósti frá stórnotendum verði a.m.k. borinn út innan þriggja daga (D+3) frá móttökudegi.

3.

Kærandi heldur því fram að umræddir skilmálar Íslandspósts um lengri dreifingartíma fyrir stórnotendur séu ólögmatir, auk þess sem kostnaðarlegt hagræði af þeim sé ósannað. PFS byggir á því að umræddir skilmálar séu í fullu samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu auk þess sem ávallt hafi verið byggt á lengri afhendingartíma á pósti frá stórnotendum, bæði í eldri reglugerðum sem og í samningum við stórnotendur. Þá hafi stofnunin nú farið ítarlega yfir kostnaðarhagræðingu af því að dreifa pósti frá stórnotendum á allt að þremur dögum í stað eins. Íslandspóstur hefur í sinni umsögn lagt áherslu á að úrskurðarnefnd hafi fellt ákvörðun PFS nr. 36/2010 úr gildi á þeirri forsendu einni að kostnaðarhagræði skilmálanna hafi ekki hafi legið fyrir af hálfu PFS, þegar ákvörðunin var tekin. Umrætt kostnaðarhagræði liggja nú fyrir og ljóst að kostnaðarhagræðið sé umtalsvert.

4.

Af hálfu kæranda er sem fyrr segir m.a. á því byggt að það fari gegn ákvæðum laga um pósthjónustu að skilyrða umframafslætti stórnotenda með lengri dreifingartíma. Í 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu 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. Á grundvelli þessa ákvæðis hefur Íslandspóstur sérstaka gjaldskrá fyrir magnpóst, þar sem afsláttur fer stigvaxandi í samræmi við fjölda póstagðra sendinga í einu. Þá er það sett sem skilyrði fyrir afslættinum, sbr. 31. gr. laganna, að bréfin séu öll eins að lögun, stærð og þyngd, auk þess sem sendingar skulu ávallt flokkaðar og aðgreindar eftir pósthjónustunúmerum. Ef pósthjónusta magn á ársvísu er 500.000 stk. eða fleiri, er gefinn kostur á umframafslætti samkvæmt verðskrá stórnotenda, sem hér er deilt um. Umframafslættir eru háðir því skilyrði að skriflegur samningur um umframafslátt sé gerður fyrirfram. Að mati úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála fer það ekki gegn 5. mgr. 16. gr. laganna að umframafsláttur sé háður því skilyrði að dreifing fari að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku, svo sem þeir skilmálar hljóða uppá sem PFS hefur nú samþykkt með hinni kærðu ákvörðun. Er þá jafnframt litið til þess að lægri afsláttur er í boði hjá fyrirtækinu fyrir dreifingu á skemmri tíma samkvæmt mælgjaldskrá og þess grundvallaratriðis að jafnræði gildi í skilmálum og skilyrðum afsláttarins gagnvart pósthjónustulagum annars vegar, líkt og kæranda, og öðrum stórnotendum sem skipta beint við Íslandspóst hins vegar. Þá verða fyrirmæli e. liðar 2. mgr. 6. gr. pósthjónustulaga um að alþjónusta skuli þróast í takt við m.a. þarfir neytenda ekki heldur talin valda því

að óheimilt sé að bjóða umræddan umframafslátt með því skilyrði að dreifing fari að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku.

5.

Ekki verður fallist á það með kæranda að ekki hafi farið fram nein rannsókn af hálfu PFS á kostnaðarlegu hagræði af lengri dreifingartíma í tilviki stórnotenda. Úttekt stofnunarinnar á bókhaldslegri aðgreiningu Íslandspósts er vissulega enn í gangi en hins vegar er ljóst af hinni kærðu ákvörðun að stofnunin hefur farið yfir og metið forsendur Íslandspósts fyrir kostnaðarhagræði af XY-dreifikerfinu og metið það sem svo að til þess að ná fram umræddu kostnaðarhagræði, bæði í dreifingu og flokkun, fari flokkun á pósti stórnotenda fram degi eftir móttöku og dreifing eigi sér stað á 2. og 3. degi. PFS gat hins vegar ekki staðfest að það væri forsenda fyrir hagræðinu að dreifing fari fram á allt að fimm dögum. Með vísan til þessa og þess mats PFS að til þess að ná fram umræddu kostnaðarhagræði þurfi flokkun að eiga sér stað degi eftir móttöku og dreifing á 2. og 3. degi, verður ekki fallist á þau rök kæranda að PFS hafi ekki rannsakað hið kostnaðarlega hagræði af lengri dreifingartíma.

Varðandi fullyrðingar kæranda um að hann eigi ekki að bera neinn hluta þess kostnaðar sem sé því samfara að reka pósthús um allt land og þjónusta póstkassa má að mati nefndarinnar taka undir með PFS um að kostnaðarhlutdeild pósts frá stórnotendum í rekstri pósthúsa sé óviðkomandi úrlausnarefni máls þessa. Endanleg niðurstaða um réttar skiptireglur hvað það varðar mun liggja fyrir í kostnaðargreiningu PFS á tekju- og rekstrargrunni Íslandspósts, m.a. með tilliti til skiptingarinnar á milli einkaréttar og samkeppnisreksturs.

Kærandi byggir jafnframt á því að dagstimpla eigi póst á móttökudegi, en ekki daginn eftir, svo sem fyrirkomulag Íslandspósts geri ráð fyrir. Slíkt fyrirkomulag brjóti gegn ákvæðum 31. gr. laga um pósthjónustu. Í 3. mgr. 31. gr. segir að allar póstsendingar í alþjónustu skuli dagstimplaðar „eins fljótt og hagkvæmlega verður við komið eftir móttöku þeirra“. Tekið er fram að séu frímerkingavélar notaðar til ástimplunar burðargjalds megi nota þær til að dagstimpla samtímis póstsendingar enda fari dagsetningin saman við afhendingardag póstsendingarinnar til rekstrarleyfishafa. Af ákvæðinu er þannig ljóst að mati nefndarinnar að ekki er um afdráttarlausa skyldu að ræða til að flokka og dagstimpla póst sama dag og hann sé móttækinn, heldur er beinlínis gert ráð fyrir að hagkvæmnissjónarmið geti leitt til annarrar niðurstöðu. Dagstimplun verði þó að vera í samræmi við móttökudag. Með vísan til þessa getur úrskurðarnefnd ekki fallist á þau rök kæranda að umrætt fyrirkomulag fari gegn 31. gr. pósthjónustulaga.

6.

Með vísan til alls framangreinds og þá ekki síst þess, að gæðaviðmið hinnar kærðu ákvörðunar varðandi póst frá stórnotendum er ætlað að tryggja jafnræði milli allra stórnotenda, hvort sem þeir stunda póstmíðlun eða skipta beint við Íslandspóst, hafnar úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar PFS nr. 16/2011.

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.

VIII. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS nr. 16/2011 er staðfest.

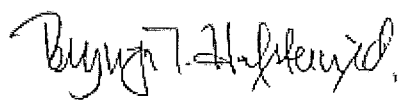
Málskostnaður nefndarinnar vegna úrskurðar um frestun réttaráhrifa 18. júlí 2011, 150.000 kr., greiðist af kæranda að frádregnu málskotsgjaldi 150.000 kr.

Málskostnaður nefndarinnar að öðru leyti, 750.000 kr., greiðist af kæranda.

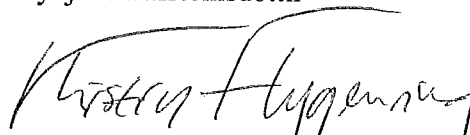
Reykjavík, 10. október 2011.



Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring