

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 5/2012
Póstmarkaðurinn ehf., Íslandspóstur ohf. og Póstdreifing ehf.
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I.

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Þann 20. júní 2012 barst úrskurðarnefnd kæra Póstmarkaðsins ehf. vegna ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 16/2012 um breytingar á gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar, afsláttarfyrirkomulagi og viðskiptaskilmálum. Þann 21. júní 2012 bárust úrskurðarnefnd síðan kærur Póstdreifingar ehf. og Íslandspósts vegna sömu ákvörðunar PFS.

Í hinni kærðu ákvörðun var tekin ákvörðun um nýja gjaldskrá Íslandspósts, afsláttarkjör og viðskiptaskilmála. Ákvörðunin var tekin 24. maí 2012 og samkvæmt henni skyldi gjaldskráin innan einkaréttarog viðskiptaskilmálar henni tengdir taka gildi 1. júlí 2012. Jafnframt var lagt fyrir Íslandspóst að uppfæra afsláttarstiga fyrir 1. september 2012.

Þar sem framangreindar þrjár kærur má rekja til sömu atvika eða aðstöðu þykir rétt að fjalla um kærurnar í einu máli.

Af hálfu kærendanna Póstmarkaðarins og Póstdreifingar er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandinn Íslandspóstur krefst þess að nánar tilgreindur hluti hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta má rekja til ársins 2010 þegar Íslandspóstur tilkynnti PFS um breytingar á uppsetningu gjaldskrár innan einkaréttar, ásamt breytingum á viðeigandi skilmálum. Af hálfu PFS voru lagðar til töluverðar breytingar á uppbyggingu gjaldskrár, sem og á afsláttarskilmálum. Varð að samkomulagi milli PFS og Íslandspósts að hinar boðuðu breytingar myndu ekki taka gildi fyrr en hagsmunaaðilum hefði gefist tækifæri til að koma að athugasemdum við hinar fyrirhuguðu breytingar.

Athugasemdir bárust frá Samkeppniseftirlitinu, Pósthúsinu (nú Póstdreifing), Skiptum og Neytendasamtökunum, auk Póstmarkaðarins.

PFS birti síðan samráðsskjal þann 9. desember 2011, þar sem hugmyndir PFS að breytingum á uppsetningu gjaldskrár innan einkaréttar, viðskiptaskilmálum sem og afsláttarstigum voru kynntar. Athugasemdir bárust frá 11 aðilum sem nánar eru tilgreindir í hinni kærðu ákvörðun. Með hinni kærðu ákvörðun mælti PFS síðan fyrir um breytingar á uppsetningu gjaldskrárinnar og viðskiptaskilmálum Íslandspósts og hafa kærendur kært þá ákvörðun til nefndarinnar.

III.

Helstu málsástæður kæranda

1. Kæra Póstmarkaðarins

Kærandinn Póstmarkaðurinn krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og rökstyður þá kröfu sína með því að PFS hafi farið út fyrir valdheimildir sínar við töku hinnar kærðu ákvörðunar, að ómálefnaleg og ólöglegt sjónarmið hafi legið til grundvallar hinni kærðu ákvörðun og að forsendur nýrrar gjaldskrár sem mælt er fyrir um í hinni kærðu ákvörðun standist ekki.

Valdsvið PFS

Kærandinn telur að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS farið út fyrir valdsvið sitt. Hin kærða ákvörðun lúti ekki eingöngu að gjaldskrá innan einkaréttar heldur séu gerðar breytingar á viðskiptaskilmálunum í heild sinni, m.a. með ákvörðun um að vöru- eða þjónustuframboð Íslandspósts skuli aukið og afsláttarstigum, auk fyrirmæla um ýmsar aðrar breytingar á skilmálum. Hin kærða ákvörðun sé að mati kæranda í ósamræmi við upphaflegt erindi Íslandspósts til PFS. Í gagnrýni

Íslandspósti við samráðsskjal PFS hafi því verið mótmælt að PFS ákvarði vöruframboð félagsins og stilli upp tilmælum um viðskiptaskilmálana sjálfa og framkvæmd þeirra. Þá hafi fyrirtækið véfengt lagaheimildir PFS til þess að grípa með þessum hætti inn í vöruframboð þess.

Kærandi kveður PFS hafa vísað til 1. mgr. 16. gr. laga 19/2002 um pósthjónustu sem og 6. mgr. sömu greinar um lagaheimild til breytinganna. Kærandi telur PFS ekki hafa lagaheimild til að taka ákvarðanir um vöruframboð Íslandspósts eða ákvarða efni viðskiptaskilmála fyrirtækisins. Réttur Íslandspósts til ákvörðunar á eigin efni hafi ekki verið tekin af félaginu með lögum, hvorki almennt né varðandi þjónustu innan einkaréttar. Heimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum Íslandspósts geri PFS kleift að aflétta eða koma í veg fyrir ólöglegt ástand. Hafi vilji löggjafans staðið til þess að PFS hefði ákvörðunarvald um efni viðskiptaskilmála póstrekenda innan eða utan einkaréttar hefði að mati kæranda þurft að taka af öll tvímæli um það efni með löggjöf. Það hafi ekki verið gert. Hina kærðu ákvörðun skorti því að mati kæranda lagastoð og því beri að fella hana úr gildi. Ákvörðun PFS um að kynna eigin hugmyndir að viðskiptaskilmálum hafi að mati kæranda leitt til verulegra annmarka á málsmeðferðinni. Eftir framsetningu samráðsskjalsins hafi PFS verið í þeirri stöðu að verja eigin rannsókn og niðurstöður. Hvorki andmælarétti né rannsóknarreglu sé mögulegt að framfylgja við slíkar kringumstæður.

Ómálefnaleg og ólöglegt sjónarmið lágu til grundvallar ákvörðun PFS;

Kærandinn telur ljóst að tvenns konar sjónarmið hafi ráðið niðurstöðum hinnar kærðu ákvörðunar. Annars vegar nauðsyn þess að gjaldskrá og afsláttarskilmálar Íslandspósts styðjist við kostnaðarlegt hagræði fyrirtækisins af viðskiptunum og hins vegar nauðsyn þess að bregðast við sterkri stöðu kæranda á söfnunarmarkaði og stuðla að því að jafna stöðu samkeppnisaðila á umræddum markaði.

Kærandinn kveður fyrrgreinda sjónarmiðið eiga sér skýra stoð í lögum um pósthjónustu. Skilningur kæranda og PFS hafi aftur á móti ekki að öllu leyti verið sá sami. Þá telji kærandinn að ýmsar forsendur breytinga PFS standist hvorki út frá kennisetningum hagfræðinnar né almennrar rökfræði. Kærandinn kveður deilur sínar við PFS því að þessu leyti snúast um efni en ekki heimild PFS til að reisa ákvörðun sína á umræddu sjónarmiði.

Öðru máli gegni aftur á móti um síðargreinda sjónarmiðið. PFS vísi í umfjöllun sinni til almennra ákvæða laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, um að hlutverk stofnunarinnar sé að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og fjarskiptahjónustu.

Af framsetningu PFS á ákvörðuninni og umfjöllun stofnunarinnar um stöðu kærands á söfnunarmarkað telur kærandsinn ljóst að ákvörðunum um vöruframboð, breytingar á gjaldskrá, afsláttum og viðskiptaskilmálum hafi m.a. verið beint gegn kærandanum. Markmið umræddra ákvarðana hafi verið að jafna stöðu aðila á markaði enda væri hlutdeild kærands á markaðnum samkeppnishamlandi. PFS haldi því einnig fram í hinni kærðu ákvörðun að kærandsinn stundi ekki eiginlega starfsemi á sviði söfnunar og að hann eigi ekki að geta verið í stöðu til að taka til sín prósentur af veittum afslætti án þess að leggja nokkuð annað af mörkum en að stofna til reiknings sambands við viðskiptavinum sína og Íslandspósts.

Kærandsinn telur að PFS sé skylt að leitast í ákvörðunum sínum við að stuðla að aukinni samkeppni á póstmarkaði. Stofnunin hafi aftur á móti ekki heimild til að jafna stöðu aðila á fjarskipta- eða póstmarkaði eða takast á við sterka stöðu tiltekinna aðila á markaði. Sjónarmið PFS um þetta efni sé því að mati kærands ólögmætt og hafi stofnuninni verið óheimilt að byggja á því. Eftirlit og ákvörðunarvald vegna samkeppnishamlandi hegðunar fyrirtækja sé í höndum samkeppnisyfirvalda.

Kærandsinn reki ekki eigin póstmíðstöð, heldur hafi hann leitað hagkvæmari leiða. Viðskiptavinir hans hafi komið málum þannig fyrir að þeir aðilar sem annist prentun og þökkun á pósti skuldbinda sig til að ganga frá honum í samræmi við skilmála Íslandspósts um magnpóst. Kærandsinn semji síðan við Íslandspóst um að sækja póstinn til umræddra viðskiptavina og keyra í póstmíðstöð Íslandspósts. Fyrir þessa þjónustu Íslandspósts greiði kærands og sé það hagkvæmara en að kaupa eigin sendibifreið. Þetta fyrirkomulag telji PFS réttlæta ályktanir um að kærands sé ekki eiginlegur söfnunaraðili, starfsemin sé ekki virðisaukandi og að umræddur afsláttur ætti með réttu að renna beint til viðskiptavinanna sjálfra. Að mati kærands er óeðlilegt að PFS láti með þessum hætti í ljós skoðun á því hvernig aðilar neðar í virðiskeðjunni hagi starfsemi sinni. Kærandsinn bendir einnig á að umrætt fyrirkomulag sé það sama og Reiknistofa bankanna hafi viðhaft til fjölda ára án athugasemda frá PFS.

Áhersla PFS sé að mati kærands á að hann leggi ekki út í kostnað við pósthjónustuna til sparnaðar fyrir Íslandspóst. Starfsemin uppfylli því ekki skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Að mati kærands birtist hér sá misskilningur PFS að umrætt lagaákvæði vísi til kostnaðar viðskiptavina Íslandspósts, þegar hið rétta er að Íslandspósti sé skylt samkvæmt ákvæðinu að veita afslátt í eðlilegu

samræmi við kostnað Íslandspóstis af viðskiptunum og það hagræði sem af þeim hlýst. Á þessum grunni telji PFS réttmætt að gera greinarmun á kæranda og öðrum fyrirtækjum á söfnunarmarkaði, t.d. Póstdreifingu. Þau fyrirtæki hafi að mati PFS lagt út í kostnað í skilningi umrædds ákvæðis sem skapi samsvarandi hagræði fyrir Íslandspóst. Að mati kæranda hafi PFS hvorki heimild að lögum né málefnalega ástæðu til að hlutast til um hvernig viðskiptavinir Íslandspóstis hagi rekstri sínum. Hlutverk PFS og heimildir stofnunarinnar nái einungis að mati kæranda til að meta hvort gjaldskrá Íslandspóstis sé í samræmi við raunkostnað (sparnað) Íslandspóstis á viðskiptunum. Sparnaður Íslandspóstis liggi í umfangi viðskiptanna og afhendingarmáta en ekki fjölda starfsmanna, bifreiða eða húsnæðiskostnaði söfnunaraðila.

Kærandinn telur að ofangreind sjónarmið hafi vegið þungt við mat PFS en ákvörðun sem reist sé á ómálefnalegum sjónarmiðum sé ólögumæt og beri af þeirri ástæðu að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

Nánar um efni ákvörðunar og málsmeðferð;

Kærandinn telur að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi meðalhófsregla stjórnarsýslulaga ekki verið virt. Hafa verði í huga að gerðar voru grundvallarbreytingar á gjaldskrá og viðskiptaskilmálum sem gilt höfðu í langan tíma. Af þeim sökum verði að gera ríkar kröfur til þess að PFS velji það úrræði sem vægast sé þar sem fleiri úrræða sé vöð. Kærandi telur niðurstöður PFS ekki standast efnislega í veigamiklum atriðum, auk þess sem reglur stjórnarsýsluréttarins um málefnalegar ákvarðanir, meðalhóf og fullnægjandi rannsókn hafi ekki verið gætt sem skyldi. Kærandi telur í tengslum við þetta ástæðu til að víkja sérstaklega að einsökum þáttum í hinnar kærðu ákvörðun.

i) Varðandi stöðu kæranda á söfnunarmarkaði þá telji PFS svokallaða yfirburðastöðu kæranda á markaði vera áhyggjuefni og leitist með hinnar kærðu ákvörðun að jafna stöðu aðila á þeim markaði. Kærandinn telur umfjöllun PFS í viðauka B um samkeppni á söfnunarmarkaði og hlutdeild einstakra aðila með hliðsjón af magni bréfaþósts í grundvallaratriðum ranga og vísar m.a. til eftirfarandi atriða því til stuðnings.

Í fyrsta lagi vísar kærandinn til þess að hann hafi verið á söfnunarmarkaði í rúm tvö ár og því sé ljóst að engar aðgangshindranir séu fyrir hendi á markaðnum.

Í öðru lagi bendir hann á að auðvelt sé fyrir nýja aðila sem telji sig geta boðið betur í verði eða þjónustu að koma inn á markaðinn og öðlast umtalsverða hlutdeild. Samkeppnislegt aðhald sé því mikið.

Í þriðja lagi fari fullyrðingar PFS um yfirburðastöðu kæranda þvert gegn fullyrðingum stofnunarinnar um að kærandinn sé ekki eiginlegur söfnunaraðili og að starfsemi hans feli ekki í sér neinn virðisauka.

Í fjórða lagi kveðji PFS kæranda vera með 91% hlutdeild á söfnunarmarkaði en að mati kæranda sé markaðurinn allur bréfapóstur enda séu möguleikar söfnunaraðila ekki bundnir við stærri fyrirtæki. Sé markaðurinn skilgreindur sem bréfapóstur innan einkaréttar þá sé hlutdeild kæranda einungis um 36%.

Í fimmta lagi hafi PFS í markaðsskilgreiningu sinni einnig horft fram hjá magnpósti sem sé til kominn vegna beinna viðskipta stórnotenda við Íslandspóst. Hlutdeild Íslandspósts sé að mati PFS um 15% af magnpósti. Íslandspóstur sé keppinautur söfnunaraðila um stórnotendur og því eigi að mati kæranda ekki að undanskilja hlutdeild þess fyrirtækis.

Í sjötta og síðasta lagi hafi PFS í umfjöllun um hlutdeild aðila á söfnunarmarkaði litið fram hjá starfsemi Burðargjalda ehf. Fyrirtækið hafi um 24% markaðshlutdeild sé einungis horft til magnpósts. Í því sambandi gildi einu þótt Burðargjöld séu ekki í beinu viðskiptasambandi við Íslandspóst. Kærandi og Burðargjöld séu í samkeppni um þá póstnotendur sem séu viðskiptavinir hvors félags um sig.

Kærandi telur hlutdeild sína á söfnunarmarkaði vera 53% og sé hún að stórum hluta til komin vegna viðskipta við fáa viðskiptavini og þurfi því lítið til að hún breytist til verulegrar lækkunar.

Með vísan til framangreinds telur kærandi forsendur PFS um nauðsyn þess að bregðast við yfirburðastöðu kæranda og jafna stöðu söfnunaraðila hvorki standast að formi né efni.

ii) *Varðandi forsendur nýrrar gjaldskrár* þá bendir kærandi á að samkvæmt eldri skilmálum fyrir magnpóst og stórnotendur, þ.m.t. söfnunaraðila, haldist afsláttur í hendur við afhent magn og sé þá bæði horft til þess hversu mikið magn sé afhent hverju sinni sem og heildarmagns á ársgrundvelli. Stórnotendur njóti umfangs viðskipta á ársgrundvelli (yfir 500.000 eintök) og fari afsláttur hækkandi í samræmi við magn. Hæsti afsláttur stórnotenda sé 41% fari fjöldi bréfa yfir 10 milljónir stykkja á ári.

Eldri gjaldskrá hafi að mati kæranda verið bæði einföld og gagnsæ. Núgildandi fyrirkomulag PFS sé aftur á móti flóknara og torskilið.

Í fyrsta lagi sé kveðið er á um tvenns konar verð fyrir A og B póst. Leitast sé við að greina þann kostnað sem sparist fari póstur beint í póstmiðstöð og fundin ný grunnverð fyrir hvorn vöruflokk, þ.e. AM og BM. Við útreikning á grunnverði sé miðað við að póstur sé afhentur beint í póstmiðstöð á höfuðborgarsvæðinu en í pósthús á landsbyggðinni. Afhending magnpósts á pósthús á höfuðborgarsvæðinu veiti engan afslátt. Kærandi telur framangreint leiða til skekkju þar sem póstur afhentur í póstmiðstöð beri kostnað sem honum tilheyri ekki.

Í öðru lagi telur kærandi einnig erfitt að sjá rök á bak við ákvörðun um að skilyrða afslátt við afhendingu 500 stykkja eða fleiri, enda sé grunnverð ekki reiknað miðað við tiltekinn fjölda bréfa.

Í þriðja lagi telji PFS að ekki séu kostnaðarlegar forsendur fyrir eldra fyrirkomulagi afsláttu vegna magns á ársgrundvelli og sett hafi verið fram ný viðmið um afslátt sem geti hæst numið 5% á mánuði. Hvorki í hinni kærðu ákvörðun né samráðsskjali PFS sé að finna umfjöllun um hagrænan grundvöll þessa afsláttar.

Í fjórða lagi telji PFS að hámarkshagræði Íslandspósts af miklu magni verði náð við afhendingu á 10.000 stykkjum í einu en eftir það telur PFS að hagræðið aukist ekkert. Kærandi telur þetta hvort í senn órökrétt og órökstutt. Hagræðið aukist að mati kæranda með auknu magni en stöðvist ekki skyndilega við 10.000 stykki. Fyrir því séu ekki nein sjáanleg hagræn rök.

iii) *Hvað varðar dreifingartíma þá viku kærandi að dagstöf, þ.e. að flokka póst ekki á móttökudegi heldur daginn eftir. Kærandi telur að umrætt fyrirkomulag sé ónauðsynlegt og ómálefnalegt af hálfu Íslandspósts og hafi PFS borið að tryggja að það yrði lagt af.*

iv) *Loks viku kærandinn að bréfum til útlanda og nýjum skilmála um frágang. Kærandinn telur sjálfsagt að setja skilyrði um að póstur til útlanda sé aðskilinn frá öðrum pósti. Hins vegar sé að mati kæranda engin sjáanleg eða málefnaleg ástæða fyrir því að kveða á um það í skilmálum að ef misbrestur verði á (þannig að póstur til útlanda nemi meira en 2% af sendingunni) þá falli niður allur afsláttur af viðkomandi sendingu. Kærandinn bendir á að bréfin séu aðskilin sjálfkrafa í pósthöfnun og væri því eðlilegra að fullt gjald yrði greitt fyrir umrædd bréf og eftir atvikum eitthvað umsýslugjald, þ.e. ef Íslandspóstur geti sýnt fram á einhvern viðbótarkostnað vegna þessa. Þrátt fyrir að PFS hafi fallist á með kæranda að niðurfelling afsláttar geti leitt til tjóns fyrir viðskiptavin sem hugsanlega væri ekki í neinu samhengi við þann kostnað sem Íslandspóstur hafi haft af atvikinu þá telur PFS ekki ástæðu til að gera breytingar á umræddu ákvæði skilmálans. PFS telur því eftir sem áður rétt að hafa ákvæði um að allur afsláttur sendingar falli niður ef tiltekið hlutfall bréfanna (2%) reynist vera til útlanda og slík bréf hafi ekki verið aðskilin fyrirfram með fullnægjandi hætti.*

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi. Hana skorti lagastoð og sé byggð á ólögætum sjónarmiðum.

2. Kæra Póstdreifingar ehf.

Kærandinn Póstdreifing krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Í kærunni kveðst kærandinn bjóða upp á dreifingarþjónustu á sviði blaða, tímarita, fjölpósts, póstmíðlunar og vörudreifingar. Einnig sé boðið upp á sérhæfða þjónustu á borð við markhópagreiningu, plastpökkun og nafnaáritun. Kærandinn telur nýja gjaldskrá Íslandspósts almennt séð til þess fallna að styrkja stöðu þess fyrirtækis á kostnað samkeppnisaðila, þ.e.a.s. söfnunaraðila. Í fyrsta lagi gerir kærandi athugasemdir við afslætti vegna magnpósts bæði hvað varðar uppsetningu þess liðar í gjaldskrá svo og vegna afhents magns í einu, í öðru lagi gerir kærandi athugasemdir við gildistöku gjaldskrárinnar og loks við afsláttarkjör fyrir bréf yfir 50 g.

Afslættir vegna magnpósts;

Hvað varðar *forflokkun* þá telur kærandinn að skipting í AM og BM pósti valdi því að forrita þurfi flokkunarvél fyrir skiptinguna en þrátt fyrir það sé ekki veittur afsláttur fyrir forflokkun pósts í AM og BM pósti. Þá sé ekki veittur afsláttur fyrir enn frekari flokkun sendinga. Allar sendingar sem komi frá kærandanum séu annaðhvort vélflokkaðar og geti farið beint í dreifingu eða handflokkaðar eftir póstnúmerum og því grófflokkaðar fyrir dreifingarkerfi Íslandspósts og fyrirfram stimplaðar með móttökudegi.

Þrátt fyrir skýrt ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu um heimild Íslandspósts til að setja sérstaka gjaldskrá fyrir stórnotendur þá virðist að mati kærandans hin nýja gjaldskrá ekki taka mið af þeim kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu varðandi póst frá stórnotendum sem komi flokkaður og tilbúinn í útburð. Póstur frá stórnotendum sem afhendi Íslandspósti sendingar óflokkaðar fái sömu kjör á magnpóstsendingum. Að mati kærandans ætti í hinni nýju gjaldskrá að vera aukinn afsláttur fyrir söfnunaraðila sem og stórnotendur sem forflokki enda hljóti hagræði að felast í því að Íslandspóstur þurfi ekki að nota sína flokkunarvél eða endurstilla hana.

Kærandinn telur ekkert rekstrarhagræði vera í því fyrir stórnotendur að leita til þriðju aðila með póstsendingar þegar þeir geti leitað beint til Íslandspósts og fengið betri kjör þar sem söfnunaraðilar séu yfirleitt með álagningu á þessum þjónustulið.

Kærandinn telur að skipting í *AM og BM* pósti geti skapað vettvang fyrir Íslandspóst til að bjóða fyrirtækjum upp á hraðari dreifingu (A pósti) gegn því að koma í viðskipti til sín í stað þess að þau leiti til söfnunaraðila sem bjóði sömu kjör en dreifingarskilmála B pósts. Þessi skipting gæti því að mati kæranda dregið úr eftirspurn eftir þjónustu söfnunaraðila.

Að mati kærandans hafi ekki verið gerð nógu vel grein fyrir því hvers vegna grunnverð magnpósts eigi við um sendingar yfir 500 stykki en afsláttur frá grunnverði hefjist fyrst við 1000 stykki. Þá er að mati kærandans um gífurlegt stökk á afslætti að ræða milli magnpósts sem sé annars vegar 1000 til 1999 stykki og svo hins vegar 2000 til 4999 stykki og verði ekki séð að mati kærandans að hvaða leyti skilyrði 5. mgr. 16. gr. laganna réttlæti frá 67% til 100% mun á afslætti. Í AM pósti er það úr 4% í 8% og í BM úr 6% í 10%.

Hvað varðar afslátt í *AM* og *BM* í *handflokkanlegu* þá telur kærandinn að það gefi augaleið að það taki lengri tíma að ganga frá 1000 handflokkanlegum bréfum en t.d. 500 en fari póstur yfir 500 stykki er hann gjaldfærður samkvæmt grunnverði magnpósts. Að mati kærands séu ekki lagaskilyrði samkvæmt 5. mgr. 16. gr. til að veita 2% magnafslátt þegar magn fer yfir 1000 stykki. Miðað við afsláttinn sem veittur sé fyrir vélflokkanlegan póst, þar sem kostnaðarhagræði hafi verið staðfest og sé í fullu samræmi við 5. mgr. 16. gr. þá verði að telja þann afslátt sem veittur sé fyrir 1000 til 1999 handflokkanleg bréf of háan. Kærandinn telur þá hættu vera fyrir hendi að aðilar með 500 til 1000 handflokkanleg bréf muni frekar leita beint til Íslandspósts og sleppa milliliðum þegar afsláttur sé hvort sem er sá sami og þar með ódýrara að fara beint til Íslandspósts vegna nauðsynjar söfnunaraðila á að vera með álagningu á þessari þjónustu.

Gildistaka;

Kærandinn telur lítinn aðlögunartíma vera fyrir gildistöku nýrrar gjaldskrár en samningar við þriðju aðila hafi lengri uppsagnartíma heldur en þessi fyrirvari en almennt séu þeir með þriggja mánaða uppsagnarfrest. Kærandinn telur því hina kæru ákvörðun vera íþyngjandi og að ekki hafi verið gætt meðalhófs við ákvörðunina. Í því sambandi vísar kærandi til skyldna PFS samkvæmt III. kafla laga nr. 37/1993 og meginreglna stjórnisýsluréttar.

Afsláttarkjör fyrir bréf yfir 50 g;

Kærandinn er sammála túlkun PFS um að afsláttarkjör samkvæmt 5. mgr. 16. gr. taki til allra póstsendinga. Kærandinn telur aftur á móti túlkun PFS um að afsláttarkjör eigi aðeins að gilda ef um landsdekkandi dreifingu sé að ræða vera í ósamræmi við lagagreinina. Í greininni komi ekki fram að slíkar póstsendingar eigi að njóta afsláttar einungis í þeim tilvikum þar sem óskað sé eftir landsdekkandi dreifingu.

Íslandspóstur sé í yfirburðar markaðsráðandi stöðu í skilningi samkeppnislaga hvað varði dreifingu póstsendinga á landsbyggðinni. Ljóst sé að kærandi verði að leita til Íslandspósts vegna slíkra viðskipta. Því sé að mati kæranda mikilvægt að Íslandspóstur notist ekki við matskennda og huglæga mælikvarða þegar komi að ákvörðunum um afslætti fyrir stórnotendur og söfnunaraðila fyrir þennan þyngdarflokk.

Að landsdekkandi dreifing sé skilyrði afsláttar til stórnotenda og söfnunaraðila fyrir bréf yfir 50 g er að mati kærands til þess fallið að skeykja samkeppni á markaði og styrkja markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Kærandinn tekur dæmi um bækling sem

eigi aðeins að dreifa á Vesturlandi. Íslandspóstur og kærandi eru í samkeppni um slíka dreifingu en kærandinn telur ljóst að Íslandspóstur muni geta boðið betri kjör á dreifingu en aðrir aðilar á markaði þar sem hinum yrði ekki veittur afsláttur af dreifingu sem ekki væri landsdekkandi. Röksemdir PFS fyrir því að óska þurfi eftir landsdekkandi dreifingu til að njóta afsláttar séu að mati kærands heldur rýrar. Vísað sé til gjaldskrár Íslandspósts sem byggðar séu upp sem meðaltalsgjaldskrár og að kostnaður við dreifingu á eintaka stöðum sé mjög mismunandi eftir landshlutum. Kærandi telur ákvörðun PFS um landsdekkandi dreifingu vera til þess fallna að styrkja stöðu Íslandspósts á tengdum vörumörkuðum og veikja stöðu samkeppnisaðila.

3. Kæra Íslandspósts

Íslandspóstur krefst þess að fyrirmæli um breytingu á viðskiptaskilmálum félagsins, sem fram koma í kafla 1.2.6 í viðauka með hinni kærðu ákvörðun og fyrirmæli í kafla 4.3 í hinni kærðu ákvörðun verði felld úr gildi.

Kærandinn rekur síðan forsendur varðandi hvorn efnisliðinn fyrir sig.

Kafla 1.2.6; Skilyrði um frágang magnpósts;

Kærandinn Íslandspóstur bendir á að fyrirmælin í kafla 1.2.6. kveði á um að „heimilt sé að allt að 2% af pósti í hverri afhendingu séu bréf til útlanda, án þess að það leiði til þess að afsláttur fyrir þá tilteknu sendingu falli niður“. Kærandinn telur umrætt ákvæði ekki samræmast skilyrðinu fyrir veitingu afsláttar að um einsleitan póst sé að ræða. Að mati kærands fær ekki staðist að settir séu fram skilmálar þar sem það er skilyrði fyrir afsláttarkjörum að póstur sé eins að lögun, stærð og snúi eins, en hins vegar sé heimilt að allt önnur tegund pósts geti verið það innan um.

Kærandi mótmælir þeim sjónarmiðum PFS að erlendur póstur innan um innlendan póst leiði ekki til tekjumissis fyrir félagið þar sem flokkunarvélina flokki þennan póst í langflestum tilvikum sjálfkrafa frá og því ætti ekki að vera vandkvæðum háð að gjaldfæra póstinn í samræmi við gildandi gjaldskrá til útlanda. Umrædd skilmálabreyting hafi bæði í för með sér kostnaðarauka fyrir kærandann og feli í sér tafir á vinnslu póstins.

Afsláttur vegna heildarviðskipta;

Í lið 4.3 í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar er fjallað um afsláttarkjör sem byggist á því að afsláttur sé veittur af heildarviðskiptum í hverjum mánuði á hverju þriggja mánaða tímabili í samræmi við uppsafnað magn. Samkvæmt fyrirmælum ákvörðunar skulu bréf sem eru yfir 50 g einnig teljast með við útreikninga á afsláttum í tengslum við reglubundin viðskipti.

Kærandinn Íslandspóstur telur það ekki útilokað að PFS geri ráð fyrir að inn í útreikningana skuli einnig teknar aðrar vörur innan alþjónustu eins og t.d. ábyrgðarbréf, viðbótarþjónustur, pakkasendingar að 20 kg og aðrar vörur sem kærandi bjóði upp. Þannig beri að veita viðbótarafslátt af þeim einnig. Þá sé óljóst hvaða magn skuli miða við í því sambandi og sé hin kærða ákvörðun mjög óskýr að þessu leyti.

Kærandinn kveðst ekki fá séð af hinnar kærðu ákvörðun hvaða forsendur og lagarök liggi að baki þessum efnislið hinnar kærðu ákvörðunar, þ.e. að tengja saman afslætti fyrir bréfaþóst innan einkaréttar og afslætti fyrir aðrar sendingar líkt og stofnunin virðist gera ráð fyrir í hinnar kærðu ákvörðun. Að mati kærðans er verið að tengja saman afsláttarkjör milli algjörlega ótengdra vöruflokka. Þetta hafi í för með sér að viðskiptavinur kæranda sem sendi mikið magn af einkaréttarbréfum geti notið góðs af því þar sem hann fái samkvæmt þessu nýja fyrirkomulagi viðbótarafslátt af þeim örfáu þökkum sem hann eftir atvikum sendi einnig með fyrirtækinu meðan þeir sem eigi í miklum viðskiptum við kæranda í flokknum þung bréf 51-2000 g fái ekki sambærilegan afslátt, t.d. blaðaútgáfur.

Kærandinn telur að hin kærða ákvörðun sé haldin slíkum ógildingarannmörkum að því er framangreinda efnisliði varðar að fella beri þá úr gildi.

IV. Helstu málsástæður PFS

Í athugasemdum PFS, dags. 20. júlí 2012, við kærurnar þrjár er afstaða PFS til hvernar kæru fyrir sig rakin sérstaklega.

1. Um kæru Póstmarkaðarins;

PFS bendir í upphafi á að stofnunin hafi ekki átt frumkvæði að því að breyta gjaldskrá Íslandspóstis og viðskiptaskilmálum heldur hafi Íslandspóstur sent PFS erindi um tiltekna breytingar á uppskiptingu gjaldskrár innan einkaréttar sem og á afsláttarkjörum sem í gildi væru hjá fyrirtækinu. Þar sem um verulegar breytingar hafi verið að ræða hafi verið ákveðið að hafa samráð við hagsmunaaðila. Niðurstaða þess samráðs komi fram í hinni kærðu ákvörðun.

PFS kveður hlutverk stofnunarinnar vera að samþykkja gjaldskrá Íslandspóstis innan einkaréttar, yfirfara þau afsláttarkjör sem félagið bjóði söfnunaraðilum/fyrirtækjum og staðreyna að þau byggi á kostnaðarlegu hagræði Íslandspóstis af þessum viðskiptum. Hlutverk stofnunarinnar sé einnig eftir atvikum að krefjast breytingar á viðskiptaskilmálum félagsins í samræmi við lagaheimildir PFS. PFS telur að þrátt fyrir að fullyrðingar kæranda um frumkvæði stofnunarinnar séu rangar þá verði ekki séð hvaða áhrif það ætti að hafa á niðurstöðu málsins væru þær réttar. Kærandi geri ekki tilraun til að setja umrædda fullyrðingu í samhengi við kröfuna um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

PFS rekur síðan lið fyrir lið röksemdir kæranda fyrir því að hin kærða ákvörðun skuli felld úr gildi.

Um valdssvið PFS

PFS bendir á að skýra heimild til breytinga á skilmálum sé að finna í 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Útreikningar á afsláttum á magnpósti byggi á 5. mgr. sömu greinar og útreikningar á gjaldskrá innan einkaréttar byggi á 6. mgr. 16. gr. Úrskurðarnefnd hafi fjallað um sambærilegt álitaefni, þ.e. um heimild PFS til að breyta skilmálum Íslandspóstis, í úrskurði nr. 2/2011, þar sem ákvörðun PFS nr. 16/2011 hafi verið staðfest. Enginn eðlismunur sé á hinni kærðu ákvörðun að því er varðar heimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum.

Meginreglan sé sú að Íslandspóstur beri ábyrgð á að viðskiptaskilmálar félagsins séu í samræmi við lög. PFS geti hins vegar krafist þess að fyrirtækið geri breytingar á viðskiptaskilmálum brjóti þeir í bága við lög, reglugerðir og rekstrarleyfi, sbr. 1. mgr. 16. gr. Í máli því sem hér sé til úrlausnar hafi orðið að samkomulagi milli PFS og Íslandspósts að þeir skilmálar sem félagið hafi tilkynnt PFS í júní árið 2010 myndu ekki taka gildi fyrr en að lokinni formlegri málsmeðferð hjá PFS.

Að mati PFS skipti engu máli hvort heimild PFS til breytinga á skilmálum sé beitt áður en fyrirhugaðir skilmálar taki gildi eða hvort krafist sé breytinga af hálfu PFS eftir að skilmálar hafi tekið gildi. Enginn áskilnaður sé gerður í 1. mgr. 16. gr. póstlaga um að hugsanlegar breytingar PFS á skilmálum Íslandspósts þurfi að eiga sér stað áður en þær taka formlega gildi.

PFS mótmælir því að með hinni kærðu ákvörðun hafi réttur Íslandspósts til að leita nýrra leiða í vöruframboði verið aflagður. Ekkert í hinni kærðu ákvörðun takmarki að mati PFS rétt Íslandspósts til að ráða vöruframboði fyrirtækisins svo framarlega sem það sé í samræmi við ákvæði laga um póstpjónustu og samkeppnislaga.

Þá er því hafnað af hálfu PFS að með hinni kærðu ákvörðun hafi lögmætisregla stjórnýsluréttar verið brotin. Þær lagaheimildir sem hin kærða ákvörðun sækir stoð í séu skýrar varðandi valdsvið PFS og hlutverk stofnunarinnar á markaði, s.s. að samþykkja gjaldskrár Íslandspóstar innan einkaréttar, reikna út afsláttarkjör til stórnotenda og krefjast breytinga á skilmálum ef þeir brjóti gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa. Þessi atriði hafi einnig að mati PFS komið að hluta til skoðunar hjá úrskurðarnefnd, sbr. úrskurður nr. 2/2011, þar sem m.a. hafi verið fjallað um breytingar á skilmálum Íslandspósts sem og afsláttarkjörum til stórnotenda.

Um sjónarmið að baki ákvörðun PFS:

Varðandi sjónarmið um nauðsyn þess að gjaldskrá og afsláttarskilmálar Íslandspósts styðjist við kostnaðarlegt hagræði fyrirtækisins af viðskiptunum tekur PFS fram að í hinni kærðu ákvörðun hafi stofnunin með ítarlegum hætti greint kostnað Íslandspósts af mismunandi þjónustustigi innan einkaréttar, þ.e. A og B þjónustu fyrir bæði einstaklinga og magnpóstsaðila. Ekki sé ágreiningur í málinu um nauðsyn þess að bæði einstaklingar og magnpóstsaðilar geti bæði póstlagt A- og B póst en mismunurinn milli þessara flokka felist fyrst og fremst í lengd afhendingartíma og mismunandi verklagi sem byggi á ítarlegri kostnaðargreiningu PFS.

PFS leggur áherslu á að hin kærða ákvörðun lúti fyrst og fremst að uppbyggingu gjaldskrár og því að afslættir endurspegli sem best kostnaðarlegt hagræði Íslandspósts af móttöku magnpósts. PFS telur að eldri gjaldskrá hafi verið ófullnægjandi hvað framangreind atriði varðar, auk þess sem nauðsynlegt hafi verið að breyta skilmálum m.a. með hliðsjón af því að bæði einstaklingar sem og magnpóstsaðilar eigi nú kost á að póstleggja A og B póst.

Hins vegar telji Póstmarkaðurinn hina kærðu ákvörðun byggja á nauðsyn þess að takast á við sterka stöðu fyrirtækisins á söfnunarmarkaði og stuðla að því að jafna stöðu samkeppnisaðila á markaði. PFS kveður jöfnun á samkeppnisstöðu á markaðinum ekki vera meginþjálfingarmið í sjálfu sér heldur frekar mögulega afleiðingu af upptöku hinnar nýju gjaldskrár, en reynslan muni sýna hvort slíkt gerist eða ekki. Staða kærands Póstmarkaðarins á markaði sé ein birtingarmynd á göllum eldri gjaldskrár, þ.e. afleiðing en ekki orsök að mati PFS. PFS hafi talið nauðsynlegt í ljósi athugasemda kærands um stöðu hans á markaði að meta starfsemi hans sérstaklega.

PFS mótmælir fullyrðingum Póstmarkaðarins um að stofnunin telji æskilegra að póstnotendur séu sjálfir í beinu viðskiptasambandi við Íslandspósts eða að söfnun og prentun séu á einni og sömu hendi. Engin bein afstaða sé tekin til þessa álitaeftis enda falli t.d. prentun og þökkun sendinga ekki undir valdsvið PFS.

PFS hafi einungis verið að varpa ljósi á starfsemi kæranda og þá hvort hún ein og sér fæli í sér aukinn sparnað fyrir Íslandspóst sem réttlætt gæti aukinn afslátt umfram það sem fram hafi komið í samráðsskjali PFS í desember 2011. Á engan hátt hafi stofnunin hlutast til um hvernig kærandi hagaði sínum rekstri eða vísað á annan hátt til kostnaðar kæranda eins og skilja megj af kæru.

PFS ítrekar að hin kærða ákvörðun byggi, að því er varðar afsláttarkjör til magnpóstsáðila, eingöngu á útreiknuðu kostnaðarhagræði Íslandspósts af viðskiptum í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu.

Um efni ákvörðunar og málsmeðferð;

PFS mótmælir því að málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttarins hafi verið brotnar við meðferð málsins. Póstmarkaðurinn tilgreini ekki hvort meint brot á meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga hafi varðað tiltekna þætti kostnaðargreiningarinnar eða útfærslu á viðskiptaskilmálum Íslandspósts. Ekki séu dregnir fram tilteknir efnisþættir sem kærandinn telji ganga gegn meðalhófi eða sjónarmiðum um

málefnalega ákvörðun og engan rökstuðning sé að finna fyrir því hvaða eða hvers konar íþyngjandi áhrif ákvörðunin hafi á kæranda. Verður því að mati PFS ekki séð að sjónarmið kæranda um meint brot á meðalhófi eða réttmætisreglu stjórnarsýsluréttarins hafi þýðingu í máli þessu.

i) um stöðu kæranda á söfnunarmarkaði;

PFS vísar að því að Póstmarkaðurinn telji umfjöllun stofnunarinnar ranga um samkeppni á söfnunarmarkaði og hlutdeild einstakra aðila með hliðsjón af magni bréfaþósts sem og umfjöllun um starfsemi kæranda og stöðu hans á markaði. PFS gerir grein fyrir afstöðu sinni til hvers liðar í gagnrýni kæranda en bendir á að þegar fjallað sé um svokallaðan söfnunarmarkað innan einkaréttar þurfi að hafa í huga að ekki sé hægt að skilgreina markaðinn með hefðbundnum hætti þar sem undir hann falli eingöngu viðskipti fyrirtækja sem afhendi mikið magn póstsendinga í einu eða sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda Íslandspósti.

PFS meti markaðshlutdeild kæranda og annarra aðila út frá heildarpóstmagni, magnpósti og svokölluðum stórnotendum. PFS leggur áherslu á að umfjöllun stofnunarinnar beinist í grundvallaratriðum að uppbyggingu nýrrar gjaldskrár, fyrirkomulagi magnafsláttar og skilmála, en ekki að kæranda sem slíkum.

Hvað varði sjónarmið kæranda í 1. t.l. sé PFS ekki sammála kæranda um að árangur hans sé merki um að engar aðgangshindranir séu á markaðnum. Eldri gjaldskráruppbygging og afsláttarfyrirkomulag tryggir kæranda einum fyrirtækja fastan hámarksafslátt (41%) sem hann geti svo boðið viðskiptavinum sínum hlutdeild í. Til að geta keppt við kæranda þurfi keppinautur á söfnunarmarkaði að tryggja sér a.m.k. 10 millj. bréfa að lágmarki á ársgrundvelli eða sem samsvari um 30% af heildarmagni innan einkaréttar og nálægt helmingi af öllum magnpósti. PFS telur það vera verulega aðgangshindrun inn á söfnunarmarkað fyrir einkaréttarpóst. Auk þess sem kostnaðargreining hafi leitt í ljós að engin kostnaðarleg rök hafi réttlætt svo há mörk fyrir hæsta afslætti.

Varðandi 2. t.l. bendir PFS á að með samningi kæranda við Reiknistofu bankanna um milligöngu viðskipta við Íslandspóst hafi kæranda komist í aðstöðu sem hafi tryggt honum hæstu afslætti sem enginn annar aðili á markaði hafi átt raunhæfa möguleika á að ná á sama tíma. Starfsemi kæranda felist að mestu leyti í að halda utan um reikningsviðskipti milli viðskiptavina sinna og Íslandspósts, en viðskiptavinir kæranda sjái um söfnun, röðun o.fl. Kæranda hafi því hvorki þurft

að leggja út í neina fjárfestingu né koma sér upp aðstöðu til söfnunar og því megi álykta eins og kærandinn geri að auðvelt sé að gerast söfnunaraðili með sama hætti og kærandinn. Nýr aðili á markaði geti þó ekki haslað sér völl með því að bjóða betri verð en kærandinn hafi gert.

PFS kveður nánast ómögulegt fyrir fleiri en einn aðila, á grundvelli eldra fyrirkomulags um magnafslætti, að njóta hæstu afslátta hverju sinni. Slíkt stuðli að yfirburðastöðu aðila í þeirri stöðu sem kærandinn njóti í dag. Samkeppnislegt aðhald hafi að mati PFS verið mjög lítið við þessar kringumstæður og hafi söfnunaraðilum fækkað auk þess sem bilið á milli stærsta og næsta aðila í afhentu magni til Íslandspósts hafi aukist verulega á markaðnum sl. tvö ár. Töluvert misvægi hafi verið byggt inn í eldra afsláttarfyrirkomulag milli þess aðila sem notið hafi hámarksafsláttar og annarra aðila í samkeppni við hann. Engar kostnaðarlegar forsendur eða hagræði hjá Íslandspósti réttlæti slíkt misvægi.

Í 3. t.l. bendir PFS á að eldra fyrirkomulag gjaldskrár hafi boðið upp á þann möguleika að aðili sem ekki hafi með höndum raunverulega söfnun hafi getað safnað undir sig fjölda viðskiptavina og tryggt sér þannig hæsta afslátt (41%). Sá afsláttur sé óháður afhentu magni í einu (500 stk. +). Umræddur aðili hafi síðan getað samið við viðskiptavini sína um aukna afslætti, án þess að slíkt hafi skapað aukið hagræði hjá Íslandspósti þar sem eina breyting frá fyrri framkvæmd hafi verið að reikningssamband viðkomandi viðskiptavina hafi flust til Póstmarkaðarins. Kærandinn sem samnefnari sinna viðskiptavina hafi tryggt sér hæsta afslátt sem að öðrum kosti hafi ekki verið mögulegt fyrir hvern viðskiptavin fyrir sig. Nú sé svo komið að sögn PFS að 91% viðskipta við stórnotendur sé í hæsta afsláttarflokki í stað 46% áður, án þess að sparnaður hafi komið á móti hjá Íslandspósti vegna þessara viðskipta, enda söfnun, vinnsla og afhending pósts með óbreyttum hætti frá því sem áður hafi verið hjá þeim fyrirtækjum sem nú séu í viðskiptum við Íslandspóst með milligöngu kæranda. Hafa verði í huga að Íslandspósti sé ekki heimilt að veita afslætti sem séu umfram sparnað fyrirtækisins vegna afhendingar á miklu magni í einu og því eðlilegt að gera breytingar á afsláttarkjörum sem leiðrétti það ójafnvægi sem komið sé upp.

PFS telur lýsingu kærandans í 4. t.l. og 5. t.l. ekki að öllu leyti rétta. PFS hafi ekki fullyrt að kærandi væri með 91% hlutdeild á söfnunarmarkaði. PFS hafi sagt að þrjú fyrirtæki væru í viðskiptum við Íslandspóst sem geti notað svokallaða stórnotendagjaldskrá og að hlutur stórnotenda hafi verið um 85% af heildarmagni ársins 2011. Af þessum þremur fyrirtækjum (stórnotendum) hafi kærandi verið með

91% af heildarmagni ársins 2011 en fyrirtækið hafi hafið starfsemi árið 2010. Hin fyrirtækin, sem séu Oddi og Póstdreifing, séu samtals með 9% hlutdeild. Því sé ljóst að PFS hafi ekki verið að vísa í markaðshlutdeild kærands á svokölluðum söfnunarmarkaði eins og kærandsinn virðist álykta.

Í 6. t.l. viku PFS að fyrirtækjum sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtækjum sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda Íslandspósti. PFS kveður staðreyndina vera þá að Íslandspóstur hafi mótttekið og reikningsfært 5,8 milljónir póstsendinga frá Burðargjöldum á Póstmarkaðinn með sama hætti og eigi við um allan annan póst sem afhentur sé á vegum kærands. Þar sem allur póstur frá fyrirtækinu sé reikningsfærður á kærandsann með tilheyrandi afsláttum sé óhjákvæmilegt annað en að líta svo á að umræddur póstur hafi verið á vegum kæranda. Þannig njóti kærandi með beinum hætti afslátta vegna póstumferðar frá Burðargjöldum en ekki Burðargjöld sjálf. Með tilliti til þess séu engin rök að mati PFS sem standi til annars en að telja hlutdeild Burðargjalda til heildarpóstmagns kæranda.

PFS vill áréttu að í hinni kærðu ákvörðun sé ekki verið að greina póstmarkaðinn í heild eða undirmarkaði hans sem slíka. Hin kærða ákvörðun fjalli um sérgjaldskrá fyrir þá sem afhendi mikið magn í einu til Íslandspósts, en slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Um sé að ræða almenna gjaldskrá fyrir þá sem afhendi mikið magn í einu en beinist ekki að Póstmarkaðinum sérstaklega.

Um forsendur nýrrar gjaldskrár;

PFS telur að hin breytta uppsetning gjaldskrár Íslandspósts endurspegli betur þann kostnað sem leiði af mismunandi þjónustu og þjónustugæðum sem verið sé að veita hverju sinni. PFS kveðst ekki sammála fullyrðingu kærands Póstmarkaðarins um að eldri gjaldskrá hafi verið einfaldari og gagnsærri en hin nýja gjaldskrá. Nýja gjaldskráin sé annars vegar meira niðurbrotin sem sé afleiðing af ítarlegri kostnaðargreiningu og hins vegar séu fleiri þjónustuleiðir í boði vegna jafnræðiskröfu í þjónustuframboði Íslandspósts.

PFS tekur afstöðu til þeirra atriða sem kærandsinn telur í kærðu sinni ekki standast skoðun og varða forsendur nýrrar gjaldskrár.

Í 1. tl. telur PFS að ákveðins misskilnings gæti hjá kæranda um kostnaðarþátttöku magnpósts í rekstri pósthúsa og hagræðis af magnviðskiptum. PFS bendir á að ekki sé gert ráð fyrir að magnpóstur beri mikinn kostnað af rekstri pósthúsa en kostnaður við rekstur pósthúsa sé að stærstum hluta vegna móttöku almenns pósts. Hins vegar sé ljóst að magnpóstur taki þátt í kostnaði pósthúsa sem snúi að hlutverki þeirra í dreifingu pósts eins og á almennum pósti.

Í útreikningum á grunnverði sé gert ráð fyrir að á höfuðborgarsvæðinu sé magnpóstur afhentur í póstmíðstöð Íslandspósts og á landsbyggðinni sé magnpóstur afhentur í pósthús, en þar sé vísað til jafnræðissjónarmiða. Kostnaður við móttöku á pósthúsum á landsbyggðinni vegi mjög lítið í grunnverði í samræmi við magntengdar skiptireglur á kostnaði.

Í 2. tl. vísar PFS að gagnrýni kærands um að magn pósts þurfi að vera yfir 500 stykki til að fá magnafslátt. PFS telur að einhversstaðar verði að draga mörkin og hafi stofnunin ákveðið að styðjast við núverandi framkvæmd um lágmarksmagn. Hafa beri í huga, að þegar sett sé lágmarksmagn þá byggi það á metinni lágmarks stærðarhagkvæmni í viðskiptum aðila.

PFS vísar að því að kærandinn vísar í 3. tl. til þess að ný viðmið um afslátt vegna heildarviðskipta á mánuði geti hæst numið 5% og að hvorki í hinni kærðu ákvörðun né samráðsskjali sé að finna hagrænan grundvöll þess afsláttar. PFS bendir á að verðlagning grunnverðs magnpósts og afsláttarfyrirkomulag sé byggt á niðurstöðu kostnaðargreiningar Íslandspósts sem PFS hafi yfirfarið og samþykkt með breytingum. Uppbygging afsláttastigs sé að sögn PFS tæknileg framkvæmd þar sem reynt sé að endurspeglar reiknað og/eða metið hagræði af viðskiptum aðila miðað við þær kostnaðarforsendur sem liggja til grundvallar í viðkomandi viðskiptum aðila. Að mati PFS gefi það ekki að öllu leyti rétta mynd af heildarhagræði í viðskiptum með magnpóst að miða eingöngu við reiknað hagræði af afhentu magni í einu, heldur þurfi einnig að taka tillit til hagræðis af reglubundnum viðskiptum. PFS telur að stighækkandi afsláttur sem nemi allt að 5% í samræmi við viðskipti á mánaðargrundvelli endurspeglar með sanngjörnum hætti það hagræði sem langtíma magnviðskipti hafi á rekstur og uppbyggingu félagsins.

PFS vîkur að því í 4.tl. að gagnrýni kærands á því að hámarkshagræði sé talið náð við afhendingu á 10.000 stykkjum. Í máli PFS kemur fram að Íslandspóstur hafi lagt fram ítarlega greiningu á kostnaðarhagræði vegna mikils magns afhents í einu. Íslandspóstur hafi byggt greiningu sína m.a. á tímamælingum einstakra verkþátta, s.s. vegna móttöku afgreiðslubeiðna, stillingu flokkunarvéla, ásamt mati á hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. PFS hafi yfirfarið forsendur og útreikninga Íslandspósts vegna magnpósts og samþykkt með breytingum. Niðurstaðan hafi verið sú að við 10.000 stykkja mörkin sé sparnaður nánast sá sami borið saman við t.d. 20.000 stykki móttækin í einu frá sama viðskiptavini. Því séu að mati PFS ekki forsendur fyrir því að skilyrða hámarksafslátt vegna afhents magns í einu við meira magn en 10.000 stykki, sem móttækið væri frá sama viðskiptavini og flokkað í einu lagi. Aukning frá 10.000 stykkjum í 20.000 stykki skili einungis um 0,2% aukningu reiknaðs afsláttar á einingu og hafi það legið til grundvallar ákvörðun PFS um afsláttarstiga vegna móttækis magns í einu.

Dreifingartími á B-pósti - meint dagstöf;

PFS bendir á að úrskurðarnefnd hafi í úrskurði sínum nr. 2/2011 fjallað um þau sjónarmið sem kærandinn vísi til í þessu sambandi. PFS mótmælir því að tekin verði til úrlausnar efnisleg atriði sem áður hafi fengið úrslauun hjá þar til bærum stjórnvöldum á öllum stjórnsýslustigum. PFS bendir jafnframt á að það sé val hvers og eins sendanda að kaupa þá þjónustu sem honum henti hverju sinni, þ.e. A- og B pósti.

Bréf til útlanda og nýr skilmáli um frágang;

PFS vîkur að því að kærendurnir Póstmarkaðurinn og Íslandspóstur geri athugasemdir við það skilyrði að heimila að í hverri afhendingu af pósti séu innan við 2% af pósti til útlanda án þess að afsláttur falli niður. PFS telur nauðsynlegt að setja ákveðin viðmiðunarmörk um hvenær „blöndun“ sé orðin það mikil að hún geti leitt til niðurfellingar á afslætti fyrir þá tilteknu sendingu. PFS vill þó árétta að skilmálinn eigi rót sína að rekja til athugasemda frá Íslandspósti og hafi komið fram í samráðsferli PFS.

2. Um kæru Póstdreifingar

Í athugasemdum PFS við kæru Póstdreifingar er vikið að afsláttum vegna magnpósts og afsláttarkjörum fyrir bréf yfir 50 g.

Um afslætti;

PFS vísar að þeirri gagnrýni kærands Póstdreifingar að hin nýja gjaldskrá sé til þess fallin að styrkja stöðu Íslandspósts á kostnað keppinauta, þ.e. söfnunaraðila og bendir í því sambandi á að ekki sé veittur afsláttur fyrir forflokkun pósts í AM og BM pósti.

PFS telur athugasemdir kæranda hvað þetta varði vera byggðar á misskilningi. Eðli málsins samkvæmt sé það sendandi sem ákveði hvort sending sé póstlögð sem AM- eða BM póstur. Því sé það á ábyrgð sendanda að halda þessum pósti aðskildum enda um mismunandi grunnverð að ræða, auk þess sem AM- og BM póstur fari að hluta til í mismunandi vinnslufyrirkomulag. PFS getur því ekki fallist á það með kæranda að veita eigi sérstakan afslátt fyrir það að halda AM- og BM pósti aðskildum þegar hann kemur í gegnum flokkunarmiðstöð Íslandspósts.

Kærandinn telji einnig að forflokkun á handflokkanlegum og vélflokkanlegum pósti eigi að veita aukinn afslátt umfram það sem nú sé. PFS bendir á að í skilmálum Íslandspósts sé kveðið á um hvernig forflokkun þurfi að hafa átt sér stað til að fá afslátt og gildi þá einu hvort um handflokkanlegan eða vélflokkanlegan pósti sé að ræða. Um staðlaðan ramma sé að ræða sem gildi fyrir alla viðskiptavinum Íslandspósts. Af því leiði að öll forflokkun sem gangi lengra en kveðið sé á um í núgildandi skilmálum sé óþörf.

PFS vísar að ályktun kæranda um að skipting í A- og B pósti geta skapað hættu á að Íslandspóstur bjóði fyrirtækjum upp á hraða dreifingu (A pósti) gegn því að koma í viðskipti við fyrirtækið í stað þess að leita til söfnunaraðilar sem bjóði upp á sömu kjör en dreifingarskilmála B-pósts. PFS telur umrædda ályktun kærands fela í sér hugleiðingar um meint ólöglegt athæfi Íslandspósts. Hraði A pósts sé ákveðinn í skilmálum og gildi hann jafnt fyrir alla sendendur pósts óháð því hvort þeir séu í viðskiptum við söfnunaraðila eða í beinum viðskiptum við Íslandspósti.

Vegna athugasemda kæranda um að meiri afsláttur sé veittur af BM sendingum en AM sendingum bendir PFS á að sami afsláttur sé gefinn í krónum talið. Skýring á hærri afsláttum í prósentum talið helgist af lægra grunnverði BM pósts.

PFS vîkur einnig að afslætti af handflokkanlegum AM og BM pósti og bendir PFS á að afsláttur vegna handflokkanlegs pósts sé stighækkandi eins og fyrir vélflokkanlegan póst auk þess sem handflokkanleg bréf teljist með þegar metinn sé afsláttur á grundvelli heildarviðskipta á mánuði. Söfnunaraðilar ættu því að mati PFS að hafa hag af því að safna þessum pósti saman í stærri einingar og fá afslátt samkvæmt því og þar með geta boðið sínum viðskiptavinum betri kjör en ef viðkomandi viðskiptavinur skipti beint við Íslandspóst.

Afsláttarkjör fyrir bréfyfir 50 g

PFS bendir á að af hálfu Póstdreifingar sé því haldið fram að afsláttarkjör eigi ekki að gilda nema óskað sé eftir landsdekkandi dreifingu og að Íslandspóstur geti að öðrum kosti hafnað því að veita afslátt. PFS ítrekar að í hinni kærðu ákvörðun sé hvergi talað um að Íslandspóstur geti hafnað því að veita afslátt. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að ástæðan fyrir skilyrði um landsdekkandi dreifingu sé fyrst og fremst sú, að gjaldskrár Íslandspósts séu almennt byggðar upp sem meðaltalsgjaldskrár. Kostnaður við dreifingu á einstökum stöðum á landinu geti hins vegar verið mjög mismunandi eftir landshlutum. Af því leiði að fyrirtæki geti ekki krafist afsláttar með vísan til 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu þegar einungis sé óskað eftir dreifingu sem tæki til hluta landsins t.d. eingöngu í dreifbýli.

Afsláttur sá sem Íslandspóstur veiti þegar um sé að ræða dreifingu á einstökum svæðum eða landshlutum verði því ekki byggður á þeirri greiningu sem átt hafi sér stað í hinni kærðu ákvörðun enda hafi hugsanlegir afslættir tengdir dreifingu á ákveðnum svæðum ekki verið til umfjöllunar í hinni kærðu ákvörðun.

3. Um kæru Íslandspósts

Varðandi kröfu Íslandspósts um ógildingu á skilyrði um bréf til útlanda vísast til þess sem segir hér að framan um umfjöllun PFS um kæru Póstmarkaðarins.

Hvað varðar þann hluta hinnar kærðu ákvörðunar um að frá og með 1. september 2012 skulu bréf í þyngdarflokknunum 50-2000 g teljast með í útreikningum á afslætti í tengslum við reglubundin viðskipti, þá bendir PFS á að hér sé verið að tala um endurskoðun á núgildandi gjaldskrá sem gildi fyrir bréf í þyngdarflokknunum 51-2000 g. Af því leiði að ekki sé gert ráð fyrir að aðrar tegundir sendinga, s.s. ábyrgðarbréf, ýmis viðbótarþjónusta eða pakkasendingar, falli undir þau afsláttarkjör sem fjallað sé um í hinni kærðu ákvörðun enda sé slík þjónusta heldur ekki í eðli sínu „afhending sendinga í miklu magni“, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu.

Að mati PFS sé eðlilegt að viðskiptavinir kæranda sem sendi bréf í þyngdarflokknum 50-2000 g njóti einnig afsláttar miðað við uppsafnað magn á þriggja mánaða tímabili eins og kveðið sé á um fyrir sendingar upp að 50 g. Í hinni kærðu ákvörðun séu gefnar þær leiðbeiningar að útreiknaðir afslættir skuli taka mið af þeim meginreglum sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun og að frávik skuli rökstudd sérstaklega.

PFS vekur athygli úrskurðarnefndar á að kærandi kæri ekki þau tilmæli í hinni kærðu ákvörðun um að endurskoðun á afsláttarkjörum fyrir sendingar innan þessara þyngdarmarka eigi að vera lokið fyrir 1. september nk., heldur aðeins þann hluta að þessar sendingar eigi ekki að teljast með við útreikning á mánaðarafslætti.

Hver sem niðurstaðan verði um afsláttarkjör í umræddum þyngdarflokkum telur PFS eðlilegt að heildarfjöldi sendinga í honum teljist með við útreikning á viðbótarafslætti, enda megi gera ráð fyrir því að um reglubundin viðskipti sé að ræða á sama hátt og um bréf innan einkaréttar.

V.

Athugasemdir Íslandspósts við kærur Póstmarkaðarins og Póstdreifingar

1. Um kæru Póstmarkaðarins

Íslandspóstur krefst þess að úrskurðarnefnd hafni kröfu kærandans Póstmarkaðarins um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Íslandspóstur mótmælir einnig málalíbúnaði kæranda og rekur athugasemdir hans í þeirri röð sem þær koma fram í kæru.

Valdsvið PFS;

Íslandspóstur mótmælir túlkun kærandans á 1. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu og telur að skilja verði ákvæðið þannig að viðskiptaskilmálar félagsins, þar á meðal vöruframboð, sé á forræði Íslandspósts og geti PFS ekki krafist breytinga á þeim nema stofnunin telji skilmálana fara gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstraleyfishafa. Gangi skilmálarnir gegn umræddum ákvæðum sé PFS hins vegar heimilt að krefjast breytinga á þeim. Íslandspóstur telur engu máli skipta hvenær PFS nýti þá heimild.

Fram kemur að Íslandspóstur hafi verið tilbúinn að láta reyna á þær breytingar sem PFS hafi gert á upphaflegu erindi félagsins. Íslandspóstur telur ljóst að félaginu sé heimilt að gera eðlilegar breytingar á viðskiptaskilmálum sínum og gjaldskrám svo lengi sem slíkar breytingar séu lögmætar. Skipti þar engu að mati Íslandspósts hvaðan frumkvæði að slíkum breytingum komi. Með vísan til þess að Íslandspóstur hafi samþykkt breytingar PFS telur félagið að röksemdir kærands Póstmarkaðarins fáist ekki staðist, óháð því hvort upphafleg tilkynning um skilmálabreytingarnar hafi verið haldin annmörkum eða ekki.

Ómálefnaleg og ólögmæt sjónarmið;

Íslandspóstur telur umfjöllun Póstmarkaðarins um sjónarmið að baki hinni kærðu ákvörðun, efni og málsmeðferð ákvörðunarinnar, varða ágreining PFS og Póstmarkaðarins og telur ekki ástæðu til að taka afstöðu til þeirra. Ekki beri þó að líta á þögn Íslandspóst í þessu sambandi sem samþykki félagsins við sjónarmiðum kærands sem þar komi fram.

Varðandi þau rök Póstmarkaðarins að gerðar hafi verið grundvallarbreytingar á gjaldskrá og viðskiptaskilmálum sem gilt hafi til langs tíma, bendir Íslandspóstur á að tilgangur breytinganna hafi m.a. verið að leitast við að leiðrétta eldri afsláttarkjör og fyrirkomulag þannig að ný afsláttarkjör tækju mið af því hagræði sem tilteknir skilmála veiti, s.s. um magn, einsleitan póst, reglubundna afhendingu, frágang og afhendingarmáta. Til að öðlast afslætti þurfi söfnunaraðilar nú að uppfylla tiltekin skilyrði sem skapa muni raunverulegt hagræði í rekstri Íslandspósts.

Íslandspóstur mótmælir fullyrðingum kæranda um að breytingunum sé ætlað að styrkja stöðu Íslandspósts á markaðnum. Með breytingunum sé eingöngu verið að fjalla um hvaða kjör Íslandspósti sé skylt að veita söfnunaraðilum og fyrirtækjum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Afsláttarkjör Íslandspósts byggji á því kostnaðarhagræði sem hljótist af móttöku sendinga frá stórum viðskiptavinum.

Þá mótmælir Íslandspóstur þeirri fullyrðingu kærands Póstmarkaðarins að fyrirkomulag fyrirtækisins sé það sama og hafi verið hjá Reiknistofu bankanna. Íslandspóstur telur þá fullyrðingu ekki rétta þar sem það magn sem tilheyri kærandanum berist úr ýmsum áttum til Íslandspósts í mörgum afhendingum innan hvers dags.

Forsendur nýrrar gjaldskrár;

Íslandspóstur bendir á að PFS hafi, að lokinni ítarlegri rannsókn, komist að þeirri niðurstöðu að fyrir lögju nægjanlegar upplýsingar til grundvallar þeim breytingum sem hin kærða ákvörðun taki til. Í ljósi reynslu kunni síðan að verða gerðar frekari breytingar á verðum og afsláttartöflu enda hafi PFS í hyggju að efna til samráðs þar að lútandi með hagsmunaaðilum að fengnum tólf mánaða reynslutíma.

Í tengslum við 1. tl. vill Íslandspóstur taka fram að félaginu sé skylt á grundvelli alþjónustuskyldu að taka við magnpósti um allt land. Að miða við að póstur innan höfuðborgarsvæðisins hafi aðeins einn móttökustað sé gert í hagræðingarskyni.

Varðandi 2. tl. áréttar Íslandspóstur að viðmiðið um 500 stykki byggi á því að það sé sá fjöldi bréfa sem almennt sé í einum bakka, en hagræðið byggist m.a. á því að meðhöndla bakka en ekki einstök bréf.

Að því er varðar 4. tl. vill Íslandspóstur taka fram að niðurstaða PFS um að afhending á fleiri en 10.000 stykkjum í einu hafi ekki í för með sér viðbótarhagræði hafi verið byggð á nákvæmum útreikningum Íslandspósts sem PFS hafi yfirfarið.

Dagstöf;

Íslandspóstur telur ekki ástæðu til að fjalla efnislega um fullyrðingar kærandans Póstmarkaðarins hvað þetta varðar heldur vísar til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 2/2011 sem hafi fjallað um sama álitaefni. Íslandspóstur kveður mismun á verði almenns pósts og magnpósts skýrast af þeim kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Sé því ekki hægt að segja að afsláttur hafi aukist líkt og kærandinn haldi fram heldur sé aðeins verið að endurskoða kostnaðaruppbyggingu verðskrár. Loks bendir Íslandspóstur á að ekki sé um töf að ræða eins og kærandi telji heldur sé um að ræða hluta af eðlilegu vinnuferli.

Bréf til útlanda, nýr skilmáli um frágang;

Íslandspóstur vísar til kæru sinnar til úrskurðarnefndar um umræddan skilmála og bendir á að viðskiptavinir félagsins hafi ekki lent í vandræðum með að stilla prentun sína þannig að á þetta hafi ekki reynt og hafi flestir þeirra gert það án vandkvæða. Fáí Íslandspóstur ekki séð að breytingarnar muni hafi í för með sér vandræði fyrir kærandann Póstmarkaðinn eða viðskiptavini hans.

2. Um kæru Póstdreifingar

Íslandspóstur krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað en að mati Íslandspósts verði ekki með nægjanlega skýrum hætti ráðið af efni kærunnar hvaða ógildingarannmarkar kærandi telji vera á hinni kærðu ákvörðun.

Forflokkun pósts í AM- og BM pósti;

Íslandspóstur kveður það ekki rétt hjá kærandanum að ekki sé veittur afsláttur fyrir forflokkun pósts í AM og BM pósti. Reyndin sé sú að bæði AM og BM póstur séu afsláttarflokkar og byggist afsláttarkjörin m.a. á því að sendingarnar komi forflokkaðar til Íslandspósts. Íslandspóstur kveður það rétt hjá kærandanum að kostnaðarhagræði aukist þegar ekki þurfi að endurstilla flokkunarvélar en bendir á að tekið hafi verið tillit til þess hagræðis í skilmálum félagsins þar sem afsláttur fari eftir magni hvernar póstlagningar auk þess sem einungis ein beiðni tilheyri hverri póstlagningu. Vélflokkanlegar sendingar þurfi að sögn Íslandspósts alltaf að fara í gegnum flokkunarvélina þó að þær séu flokkaðar í póstnúmeraröð þar sem flokkunarvélina flokki niður á útburðarsvæði bréfbera en ekki póstnúmer.

Íslandspóstur telur að viðskiptavinir félagsins geti ekki ákveðið upp á sitt einsdæmi að taka upp tiltekið verklag og krafist afsláttar vegna þess. Slíkt hefði í för með sér að Íslandspóstur þyrfti að skoða hverja póstlagningu fyrir sig og meta hvort það væri búið að forvinna einhverja vinnu sem hugsanlega kynni að skapa hagræði hjá félaginu.

Íslandspóstur vill taka fram að með breytingunum sé eingöngu verið að fjalla um hvaða kjör félaginu sé skylt að veita söfnunaraðilum og fyrirtækjum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Félagið mótmælir því að með breytingunum sé verið að tryggja stöðu félagsins á markaðnum fyrir afnám einkaréttarins. Afsláttarkjör Íslandspósts byggist eingöngu á því kostnaðarhagræði sem hljótist af móttöku sendinga frá stórum viðskiptavinum, þ.e. við magn og frágang. Hvaðan sendingarnar komi hafi engin áhrif á vinnuhagræðið og hafi þar af leiðandi ekki áhrif á veitta afslætti.

AM- og BM póstur;

Þá fjallar Íslandspóstur um athugasemdir kærandans við það að grunnverð magnpósts eigi við um sendingar yfir 500 stykkjum en afsláttur frá grunnverði hefjist við 1000 stykki. Íslandspóstur bendir á að niðurstaða afsláttarflokkanna byggji á ítarlegum kostnaðarútreikningum sem PFS hafi fallist á. Litið hafi verið svo á

að grunnverð magnpósts sé fyrsta stig afsláttar, þ.e. við 500 stykki en það sé sá fjöldi bréfa sem sé almennt í einum bakka. Hagræðið byggist m.a. á því að meðhöndla bakka en ekki einstök bréf.

Íslandspóstur getur ekki fallist á fullyrðingu kærands um að ekki sé hægt að gera ráð fyrir að aukið hagræði felist í BM pósti sem réttlæti hærri afslátt en fyrir AM póst. Íslandspóstur bendir á að AM póst þurfi að vinna samdægurs og koma í dreifingu daginn eftir póstlagningu. Hann þurfi að vinna eftir dagvinnu og verði vinnsla hans þar með óhagkvæmari en vinnsla BM sem vinnist að stórum hluta til á dagvinnutímabili. Álagstoppar í AM pósti kalli jafnframt á aukna yfirvinnu og þar með aukinn kostnað. Því sé AM póstur dýrari í vinnslu og valdi meira álagi en BM póstur.

Afsláttur AM og BM handflokkanlegt;

Íslandspóstur bendir á að afsláttarkjör af handflokkuðum pósti byggi á því að í stað þess að taka stök bréf og flokka sé hægt að taka handfylli og allt upp í einn bakka í einu og flokka. Þetta byggi á því skilyrði í skilmálum um að handflokkanlegur póstur komi forflokkaður eftir póstnúmerum.

Gildistaka;

Íslandspóstur hafnar þeim sjónarmiðum kærands að hagsmunaaðilum hafi nánast ekkert ráðrúm verið gefið til aðlögunar. Kærandanum hafi að mati Íslandspósts mátt vera ljóst frá upphaflegu erindi Íslandspósts til PFS í júní 2010 að breytingar væru í vændum á viðskiptaskilmálum og gjaldskrá Íslandspósts. Auk þess hafi hagsmunaaðilar nú þegar haft ríflega hálf tilið til aðlögunar frá því samráðsskjal PFS hafi verið birt.

Afsláttarkjör fyrir bréf yfir 50 g;

Íslandspóstur vill geta þess í umsögn sinni, sem barst úrskurðarnefnd þann 3. ágúst 2012, að félagið vinni nú að nýjum viðskiptaskilmálum og afsláttartöflu fyrir þyngri bréf þ.e. 51-2000 g eins og Samkeppniseftirlitið hafi talið nauðsynlegt.

VI. Athugasemdir Póstdreifingar við kærnu Íslandspósts

Póstdreifing tekur undir málsástæður og sjónarmið Íslandspósts um þann skilmála að heimila að 2% af pósti í hverri sendingu megi vera til útlanda. Heimild í gjaldskrá til að blanda inn í óflokkaða afhendingu pósts sem teljist magnpóstur, pósti til útlanda, standist að mati Póstdreifingar ekki ákvæði 5.mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Varðandi afsláttarkjör fyrir bréf yfir 50 g og það, að afsláttarkjör eigi að taka til allra póstsendinga þá telur Póstdreifing, að ekki séu lagarök fyrir því að láta viðskipti innan einkaréttar leiða til afsláttar utan einkaréttar hjá sama viðskiptavini, annars vegar með vísan til þess að um sé að ræða viðskipti við Íslandspóst sem falli undir einkarétt og hins vegar póst sem falli utan einkaréttar.

Sé aðgreining ekki gerð varðandi afslátt innan og utan einkaréttar þá skekki það með óeðlilegum hætti samkeppnisstöðu Póstdreifingar við Íslandspóst á þeim hluta póstmárkaðar sem ekki lúti einkarétti.

VII. Athugasemdir Póstmarkaðarins við umsögn PFS og Íslandspósts

1. PFS

Póstmarkaðurinn óskaði eftir að koma að sjónarmiðum sínum við umsagnir PFS og Íslandspósts. Í umsögn sinni ítrekar kærandinn að ljóst sé að rötin að hinni kærðu ákvörðun sé innkoma fyrirtækisins á póstmárkaðinn. PFS hafi m.a. rökstutt ákvörðun sína um nýja skilmála og afsláttarkjör með vísan til starfsemi Póstmarkaðarins og stöðu félagsins á markaði.

Fyrir liggir að PFS hafi sýnt ákveðið frumkvæði í málinu og tekið sér vald sem stofnunin hafi ekki haft, með því að útbúa sjálf skilmála fyrir Íslandspóst og samþykkja þá síðan í kjölfarið í formi ákvörðunar. Slík framkvæmd hafi að mati kærandans gert það að verkum að reglur stjórnsýsluréttarins m.a. um andmælarétt og rannsóknarskyldu stjórnvalds hafi verið brotnar.

Valdsvið PFS

Kærandinn telur fullyrðingar PFS um að innan 1. eða 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu felist heimild til að útbúa og samþykkja nýja skilmála fyrir Íslandspóst sem fyrirtækið beri ábyrgð á, byggja á rökleysu. Tilgreind lagaákvæði verði ekki skýrð rúmt enda þurfi inngríp PFS í starfsemi fyrirtækis á markaði að eiga sér skýra lagastoð þar sem um sé að ræða takmörkun á atvinnufrelsi sem varið sé af 75. gr. stjórnarskrár. Að mati kæranda verði heimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum ekki jafnað til þess að stofnuninni sé heimilt að ákvarða efni skilmála póstrekenda.

Varðandi tímasetningu á beitingu valdheimilda PFS þá eigi PFS val að mati kærands um hvort að valdheimildum sé beitt fyrir eða eftir gildistöku skilmálanna. PFS hafi getað krafist breytinga á skilmálunum áður en þeir tóku gildi og hefði það þá verið undir Íslandspósti komið að ákveða hvort og þá að hvaða marki fyrirtækið myndi breyta þeim. Skilmálarnir séu á ábyrgð Íslandspósts.

Hvað varði efni úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 2/2011 sem fordæmi um valdheimildir PFS þá bendir kærandi á að málsástæðum um valdheimildir PFS hafi ekki verið hreyft í því máli.

Ólögmat og ómálefnaleg sjónarmið:

Umfjöllun PFS í hinni kærðu ákvörðun um nauðsyn þess að taka á yfirburðastöðu kæranda og jafna stöðu aðila á markaði er að mati kærands skýr og ein af tilgreindum ákvörðunarástæðum fyrir hinni kærðu ákvörðun. Slík sjónarmið eru að mati kærands ekki lögmæt þar sem PFS sé ekki ætlað það hlutverk að lögum að grípa til aðgerða gegn fyrirtækjum eða aðstæðum á markaði sem að mati PFS hamli samkeppni. Þessi annmarki á hinni kærðu ákvörðun sé ógildingarástæða. Kærandi bendir á að Samkeppniseftirlitið hafi ekki lagt mat á útreikninga PFS eða aðrar forsendur sem legið hafi til grundvallar skilmálabreytingunum og því hafi takmarkaða þýðingu að vísa til umsagnar Samkeppniseftirlitsins um skilmálabreytingarnar.

Um efni ákvörðunar og málsástæður;

i) Staða kæranda á söfnunarmarkaði;

Kærandinn mótmælir því að hann hafi notið yfirburðastöðu á markaði samkvæmt eldri gjaldskrá. Kærandinn telur að með hinni kærðu ákvörðun sé vegið að starfsemi söfnunaraðila án þess að séð verði að slíkar breytingar hafi verið nauðsynlegar eða í samræmi við kennisetningar hagfræðinnar.

Kærandinn telur ekki rétt að enginn annar aðili hafi átt raunhæfan kost á hæstu afláttum. Nýr aðili geti náð viðskiptum af kæranda rétt eins og kærandi hafi náð viðskiptum af Reiknistofu bankanna. Reiknistofa bankanna hafi verið og sé keppinautur kæranda og ekkert samningssamband sé þeirra á milli. Kærandinn hafi hins vegar náð samningum við suma af fyrrum viðskiptavinum Reiknistofu bankanna.

Kærandinn kveður rangt, sem PFS haldi fram, að söfnunaraðilum hafi fækkað eftir komu kærands inn á markað. Fyrir innkomu kærands hafi þrjú fyrirtæki starfað á söfnunarmarkaði, þ.e. Reiknistofa bankanna, Burðargjöld og Oddi. Eftir innkomu kæranda hafi Póstdreifing bæst við. Áhrif af breytingum PFS á viðskiptaskilmála og gjaldskrá verði að mati kærands þau að aðeins eitt eða tvö fyrirtæki geti starfað á umræddum markaði. Það muni verða fyrirtæki sem tvinni saman prentun, pökkun og póstmíðlun.

Kærandinn kveður ástæðu þess að miðlarar séu til á markaðnum vera þá að upphaflegir seljendur vörur eða þjónustu meta það svo að mikið hagræði sé af reglubundnu og miklu magni. PFS virðist ósammála þessu sökum þess að umrætt magn skili sér áfram með sambærilegum hætti til Íslandspósts og leiði því ekki til hagræðingar þar. Eldri gjaldskrá hafi verið á því byggð að hagræði felist í reglubundnum föstum og miklum viðskiptum við færri aðila frekar en mörg smærri viðskipti við fleiri aðila. Til þess standi hagræn rök. PFS telji hins vegar að önnur lögmál gildi á póstmarkaði þar sem ein viðskipti upp á 500 stykki á ári fari langt í að skapa sama hagræði og reglubundin dagleg viðskipti upp á 10 milljónir stykkja á ári. Að mati kærands sé þetta grundvallaratriði sem verði að skoða vel.

Kærandi telur umfjöllun PFS um hlutdeild kæranda á söfnunarmarkaði villandi. Tilvísun til 91% eða 78% hlutdeildar sé ekki í samræmi við þá hlutdeild sem kærandi hafi verið með hvort sem horft sé til markaðarins fyrir bréfaþóst innan

einkaréttar í heild sinni (36%) eða þann hluta þess markaðar sem í dag flokkist undir magnpóst (52%). Kærandi bendir á að fyrirtækið Burðargjöld sé ekki lengur í viðskiptum við kæranda en fyrirtækið hafi frá upphafi verið einn helsti keppinautur kæranda.

ii) Forsendur nýrrar gjaldskrár;

Kærandi bendir á að þrátt fyrir það skilyrði að allur magnpóstur sé afhentur í póstmstöð í Reykjavík þá sé heimil afhending á magnpósti á pósthús úti á landi. Því beri póstur sem afhentur sé í Reykjavík kostnað af rekstri pósthúsa um landið. Slíkt feli að mati kæranda í sér misrétti.

Kærandinn telur uppsetningu nýju gjaldskrárinnar fela í sér að mikill afsláttur fáiist við afhendingu lítills magns. Aðili sem ekki sé í reglubundnum viðskiptum við Íslandspóst fái 31% afslátt við afhendingu 500 stykkja til póstmstöðvar einu sinni. Að mati kæranda þurfi sérgjaldskrá skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að taka tillit til heildarhagræðis af viðskiptunum. Það hagræði felist m.a. í afhendingarmáta (beint á póstmstöð), afhentu magni hverju sinni og heildarumfangi viðskipta. Eldri gjaldskrá hafi tekið mið af þessum þáttum til samans. Nýja gjaldskráin sé hins vegar í samræmi við ólögmett markmið PFS um að jafna stöðu aðila á póstmarkaði.

Kærandinn tekur fram að PFS hafi fastsett raunkostnað af hverju bréfi sem afhent sé í póstmstöð (AM og BM) og sé sá kostnaður ótengdur magni enda sé ekki veittur magnafsláttur nema afhent séu fleiri en 1000 stykki og því spyr kærandi sig hvers vegna sett sé skilyrði um að afhent séu 500 stykki. Gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði. Raunkostnaður af einu bréfi og fimm hundruð bréfum sem afhent eru í póstmstöð ætti að vera sá sami enda skipti magn ekki máli. Þrátt fyrir það sé 45% dýrara að póstleggja 499 bréf en 500 bréf.

2. Íslandspóstur

Valdsvið PFS;

Kærandinn tekur fram að svo virðist sem Íslandspóstur telji ekki skipta máli hvort PFS krefjist þess að Íslandspóstur geri breytingar á skilmálum sem fyrirtækið hafi kynnt eða einfaldlega kveði á um breytta skilmála eins og gert hafi verið með hinni kærðu ákvörðun.

Kærandinn ítrekar að lagaheimild PFS nái aðeins til þess að krefjast breytinga á skilmálum sem stofnunin telji ekki vera í samræmi við lög en ekki til þess að breyta sjálf skilmálum Íslandspósts. Íslandspóstur hafi forræði á eigin viðskiptaskilmálum.

Fyrirtækið geti farið aðrar leiðir en kynntar hafi verið í júní 2010 þegar ljóst er að PFS telji þá skilmála ekki standast lög. Taki það jafnt til vöruframboðs sem og gjaldskrármála. Með hinni kærðu ákvörðun hafi þessi réttur verið tekinn af Íslandspósti.

Kærandinn ítrekar að öll málsmeðferð verði annmörkum háð þegar stjórnvaldið sem annist eftirlit og skeri úr ágreiningsmálum hafi ákveðið breytingarnar. Að mati kærands getur einnig skipt máli í einkaréttarlegu tilliti hvort um sé að ræða ákvörðun Íslandspósts um skilmála eða ákvörðun stjórnvalds um að skilmálar skuli vera tiltekins efnis, t.d. í tilviki hugsanlegrar bótaábyrgðar.

Ólögmæt og ómálefnaleg sjónarmið;

Kærandinn tekur fram að fullyrðing Íslandspósts um að starfsemi kæranda og Reiknistofu bankanna sé ekki sú sama þar sem sækja þurfi póst á fleiri staði í tilviki kæranda sé ekki að öllu leyti rétt. Kærandinn hafi keypt umrædda þjónustu sérstaklega af Íslandspósti, þ.e. að sækja póst til viðskiptavina, í stað þess að notast við eigin sendibifreiðar. Það skipti því ekki máli við mat á starfsemi kærands og afsláttarkjörum hvernig kærandinn kjósi að koma pósti í póstmíðstöð Íslandspósts. Þá sé það rangt að kærandi hafi ekki verið reiðubúinn að samþykka sömu viðskiptakjör og gilt hafi gagnvart Reiknistofu bankanna.

Forsendur nýrrar gjaldskrár;

Með hinni kærðu ákvörðun hafi gjaldskrá og viðskiptaskilmálum Íslandspósts verið breytt í grundvallaratriðum. Teljist forsendur PFS fyrir umræddum breytingum réttar telur kærandinn ljóst að gjaldskrá Íslandspósts hafi til fjölda ára verið ólögmæt. Því telur kærandinn að gera verði ríkar kröfur til þess að PFS sýni með óyggjandi hætti að þeir skilmálar sem nú hafi verið samþykktir séu byggðir á traustum gögnum.

Dagstöf og bréf til útlanda;

Kærandinn telur ljóst að viðskiptavinir hans geti ekki með einföldum hætti breytt hugbúnaði og prentferlum til að tryggja að bréf til útlanda eða bréf yfir 50 g séu í öllum tilvikum flokkuð frá almennum pósti. Skilmálar sem að þessu líta geta að mati kæranda leitt til tjóns fyrir viðskiptavinum og séu ekki í samhengi við þann kostnað sem mögulega geti hlotist af fyrir Íslandspóst.

VIII.

Niðurstöður

Í máli þessu er deilt um ákvæði gjaldskrár Íslandspóstis og viðskiptaskilmála félagsins sem mælt var fyrir um breytingar á með ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem og formsatriði tengd hinni kærðu ákvörðun. Kærendur eru þrír og er þess ýmist krafist að ákvörðunin í heild verði felld úr gildi eða nánar tilgreindir hlutar hennar. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

1.

Um valdheimildir PFS

Af hálfu kærands Póstmarkaðarins er á því byggt að PFS hafi farið út fyrir valdheimildir sínar með hinni kærðu ákvörðun. Stofnunin hafi sýnt ákveðið frumkvæði í málinu með því að gera veigamiklar breytingar á þeim skilmálum sem Íslandspóstur hafi lagt til í beiðni sinni til stofnunarinnar. Hin kærða ákvörðun lúti ekki eingöngu að gjaldskrá innan einkaréttar, heldur séu með henni gerðar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspóstis í heild sinni, sem m.a. feli í sér að stofnunin hafi í reynd ákvarðað vöru- og þjónustuframboð fyrirtækisins. Heimild stofnunarinnar til að krefjast breytinga á skilmálum verði að mati kærands ekki jafnað til þess að stofnuninni sé heimilt að ákvarða efni skilmála póstrekenda með bindandi ákvörðun eða reglusetningu. Þá sé hin kærða ákvörðun í ósamræmi við upphaflegt erindi Íslandspóstis til PFS. Inngrip af þessum toga verði að hafa skýra lagastoð enda sé um að ræða takmörkun á atvinnufrelsi sem varið sé af 75. gr. stjórnarskrár. Með þessu hafi PFS farið út fyrir valdsvið sitt, ákvörðunina skorti lagastoð og því beri að ógilda hana. Jafnframt telur kærandinn að sú staðreynd að PFS hafi kynnt eigin hugmyndir að viðskiptaskilmálum leiði til verulegra annmarka á málsmeðferðinni, m.a. þar sem hvorki sé mögulegt að framfylgja andmælarétti né rannsóknarskyldu við þær aðstæður.

Varðandi valdheimildir stofnunarinnar byggir PFS hins vegar á því að stofnunin hafi ekki átt frumkvæði að því að breyta gjaldskrá Íslandspóstis og viðskiptaskilmálum heldur hafi Íslandspóstur sent PFS erindi um tilteknar breytingar á uppskiptingu gjaldskrár innan einkaréttar sem og á afsláttarkjörum sem í gildi væru hjá fyrirtækinu. Þar sem um verulegar breytingar hafi verið að ræða hafi verið ákveðið að hafa samráð við hagsmunaaðila. Niðurstaða þess samráðs komi fram í hinni kærðu ákvörðun. PFS kveður hlutverk stofnunarinnar vera að samþykkja gjaldskrá Íslandspóstis innan einkaréttar, yfirfara þau afsláttarkjör sem félagið bjóði

söfnunaraðilum/fyrirtækjum og staðreyna að þau byggi á kostnaðarlegu hagræði Íslandspóstis af þessum viðskiptum. Hlutverk stofnunarinnar sé einnig eftir atvikum að krefjast breytinga á viðskiptaskilmálum félagsins þessu tengdu í samræmi við lagaheimildir PFS. Skýra heimild til breytinga á skilmálum sé að finna í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 og því hafi lögmætisregla stjórnarsýsluréttarins ekki verið brotin og ekki skilyrði til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Íslandspóstur mótmælir skilningi kærands Póstmarkaðarins á umræddum lagaákvæðum og aðgerðum PFS með hinni kærðu ákvörðun. Vöruframboðið sé vitaskuld á forræði Íslandspóstis, en PFS hafi heimildir til þess að krefjast breytinga á skilmálum að því gefnu að þeir fari gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa.

Upphaf máls þessa má rekja til þess að Íslandspóstur sendi PFS erindi þann 28. júní 2010 þar sem fram kom hvernig félagið hygðist breyta gjaldskrá innan einkaréttar og viðskiptaskilmálum. Í erindinu kom m.a. fram að Íslandspóstur hygðist bjóða upp á tvo flokka pósts, A og C póst fyrir sendingar undir 50 g, gildandi ákvæði í samningum við stórnotendur skyldu fara yfir í almenna skilmála, almennur póstur innanlands skyldi kosta 105 kr. og magnpóstur 60 kr. Þá hugðist félagið breyta skilmálum um magn afhendinga og afsláttarprósentum vegna magnafslátta með tilteknum hætti, svo og afsláttum til stórnotenda sem njóta umframafslátta.

PFS efndi í kjölfarið til opins samráðs hagsmunaaðila þann 29. júní 2010 þar sem fram kom það álit PFS að stofnunin teldi rétt að Íslandspóstur legði fram gjaldskrá sem byggð væri upp með tilteknum hætti í samræmi við álit PFS. Athugasemdir við samráðsskjalið bárust frá fimm aðilum. Í kjölfarið tók PFS nokkrar ákvarðanir vegna umræddra breytinga, en á tímabilinu frá júlí 2010 til janúar 2011 áttu sér stað nokkur bréfaskipti milli PFS og Íslandspóstis vegna erindisins þar sem stofnunin aflaði m.a. ýmissa gagna til þess að geta yfirfarið útreikninga og forsendur Íslandspóstis fyrir umræddum breytingum.

Þann 9. desember 2011 efndi PFS til annars samráðs vegna fyrirhugaðra breytinga á gjaldskrá og skilmálum Íslandspóstis en með samráðinu kynnti stofnunin breytingar sem hún hafði gert á upphaflegum tillögum Íslandspóstis. Athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá og skilmálum sem kynnt voru í samráðinu bárust m.a. frá Íslandspósti, Póstmarkaðinum og Póstdreifingu. Samkvæmt gögnum málsins lýsti Íslandspóstur þeirri skoðun sinni í athugasemdum við samráðsskjalið að félagið fengi ekki séð með skýrum hætti á hvaða lagaheimildum PFS byggði það

inngríp í vöruframboð félagsins, sem mælt væri fyrir um í samráðsskjalinu. Þrátt fyrir það væri Íslandspóstur tilbúinn að láta reyna á þær tillögur sem þar kæmu fram, en áskildi sér jafnframt allan rétt til að gera viðeigandi breytingar á vöruframboði, verðskrá, afsláttum og viðskiptaskilmálum, þegar viðeigandi reynsla væri komin á nýtt fyrirkomulag.

Þann 24. maí 2012 var síðan með hinni kærðu ákvörðun mælt fyrir um að Íslandspóstur skyldi gera tilteknar breytingar á gjaldskrá sinni sem og nánar tilgreindar breytingar á viðskiptaskilmálum. Í ákvörðunarorðunum var mælt fyrir um að gjaldskráin, sem og viðskiptaskilmálar henni tengdir og nánari grein var gerð fyrir í viðauka við ákvörðunina, skyldu taka gildi frá og með 1. júlí 2012. Samkvæmt gögnum málsins sendi Íslandspóstur PFS síðan nýja skilmála þann 25. júní 2012, eða fimm dögum áður en þeir skyldu taka gildi. Í þeim skilmálum höfðu verið gerðar þær breytingar sem mælt hafði verið fyrir um í hinni kærðu ákvörðun, auk þess sem Íslandspóstur hafði lagað villur sem fyrirtækið hafði komið auga á í tillögum PFS. Þá voru nokkrar breytingar og viðbætur gerðar, sem PFS var þar með tilkynnt um og vakin athygli á. Hinir umdeildu skilmálar, ásamt gjaldskrá, tóku síðan gildi hinn 1. júlí 2012.

Til úrlausnar er fyrir nefndinni hvort PFS hafi með framangreindu verklagi og fyrirmælum um breytingar á gjaldskrá og skilmálum Íslandspósts farið út fyrir þær heimildir sem stofnunin hefur samkvæmt lögum til þess að mæla fyrir um breytingar á viðskiptaskilmálum póstrekkanda. Í 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að nýir og breyttir viðskiptaskilmálar póstrekkanda skuli sendir PFS a.m.k. fimm dögum fyrir gildistöku þeirra. Í ákvæðinu segir að PFS geti krafist breytinga á skilmálunum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfis þegar það á við. Þá er í 6. mgr. 16. gr. mælt fyrir um sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu er lýtur einkarétti en slíka gjaldskrá skal leggja fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en 15 dögum fyrir gildistöku. Í framangreindum lagaákvæðum felst að gjaldskrá innan einkaréttar skal ekki taka gildi fyrr en PFS hefur yfirfarið hana og samþykkt. Varðandi viðskiptaskilmála er PFS heimilt að krefjast breytinga á þeim, að því gefnu að þeir brjóti gegn lögum, reglugerðum eða rekstrarleyfi. Í síðarnefndu heimildinni verður eðli málsins samkvæmt talið felast, að PFS geti krafist tiltekinna, nánar tilgreindra breytinga á viðskiptaskilmálum póstrekkanda í því skyni að lagfæra þau atriði skilmálanna sem stofnunin telur brjóta gegn lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða rekstrarleyfum, með nánar tilgreindum hætti þannig að samræmist túlkun PFS á umræddum lögum.

Þannig er ljóst að mati úrskurðarnefndar að markmiði ákvæðis 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu verður ekki náð nema með því að PFS sé heimilt að krefjast þess af póstrekkanda að hann breyti tilteknu atriði skilmálanna til samræmis við nánar tilgreind fyrirmæli PFS. PFS hafi þannig heimildir til þess að mæla fyrir um að tilteknu atriði skilmálanna sé breytt nákvæmlega í þá átt sem stofnunin mælir fyrir um og þannig fært í það horf að það samræmist, að mati stofnunarinnar, þeim kröfum sem viðkomandi lög eða reglugerðarákvæði gera. Að því gefnu að gildandi skilmálar eða breytingatillögur póstrekkanda fari gegn lögum felur þetta í sér, að mati úrskurðarnefndarinnar, að PFS er t.d. heimilt að mæla fyrir um að póstrekkandi skuli stofna nýja vöru- eða þjónustuflokka til þess að tryggja jafnræði eða önnur lögmæt sjónarmið pósthöggjafarinnar, eða að uppbygging afsláttu þurfi að vera með nánar tilgreindum hætti til þess að þeir séu í samræmi við sambærileg lögmæt sjónarmið. Er slíkt að mati nefndarinnar í samræmi við 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að því gefnu að breytinga sé þörf til þess að skilmálarnir samræmist lögum, reglugerðum eða rekstrarleyfum og að lögmæt sjónarmið búi að baki hinum nánar tilgreindu tillögum stofnunarinnar.

Svo sem reifað er hér að framan var með birtingu hinnar kærðu ákvörðunar 24. maí 2012 mælt fyrir um nánar tilgreindar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts. Fyrirtækið gerði síðan sjálft umræddar breytingar á viðskiptaskilmálum sínum og sendi til PFS fimm dögum fyrir gildistöku skilmálanna í samræmi við 2. másl. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, auk þess sem fyrirtækið gerði við það tækifæri sjálft minniháttar breytingar á skilmálunum.

Á sama hátt verður talið að ákvæði 3. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu feli í sér heimildir fyrir PFS til þess að mæla fyrir um nánar tilgreindar breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, sem gera þurfi til þess að gjaldskráin geti hlotið samþykki stofnunarinnar í samræmi við ákvæðið. Framangreind lögskýring beggja þessara lagaákvæða má þó ekki koma í veg fyrir að póstrekkandinn sjálfur geti komið með aðrar tillögur eða aðrar útfærslur á starfsemi sinni eða vöruframboði sem ætlað væri að ná sömu markmiðum og PFS hefur haft að leiðarljósi í tillögum sínum. Yrði stofnunin í slíkum tilvikum að gæta að meðalhófsreglunni, sem og öðrum reglum stjórnisýsluréttarins, við samanburð á þeim leiðum sem til greina kæmu og velja þá leið sem skemmra gengur á frumkvæði póstrekkandans, miðað við það markmið sem stefnt er að.

Í máli þessu verður hins vegar ekki séð að sú staða hafi verið uppi að Íslandspóstur hafi viljað fara aðrar leiðir að því markmiði sem PFS hugðist ná í málinu og meðalhóf

hafi verið brotið við samanburð slíkra tillagna. Þvert á móti liggur fyrir í gögnum málsins að Íslandspóstur samþykkti þær tillögur sem PFS setti fram í samráðsskjali sínu þann 9. desember 2011, strax í umsögnum sínum við samráðsskjalið, þrátt fyrir að viðra þar efasemdir sínar um lögsögu stofnunarinnar. Auk þess hefur Íslandspóstur ítrekað þau sjónarmið sín í umsögnum sínum til úrskurðarnefndar að fyrirtækið samþykki breytingarnar almennt og sé tilbúið að láta á þær reyna. Því geti þetta verklag ekki valdið ógildingu að mati fyrirtækisins. Þá verður ekki heldur séð að framangreint verklag feli í sér vandkvæði við framfylgni rannsóknarskyldu en með samráðsskjalinu er kallað eftir sjónarmiðum og athugasemdum ýmissa aðila og afstaða tekin til þeirra í viðauka við hina kærðu ákvörðun.

Með vísan til alls framangreinds verður ekki talið, að PFS hafi farið út fyrir valdsvið sitt eða ákvæði laga um pósthjónustu með hinni kærðu ákvörðun, að því gefnu að lögmæt sjónarmið búi að baki hinum tilgreindu breytingum sem PFS setur fram. Nánar verður fjallað um síðastgreinda atriðið hér að neðan í umfjöllun um efnisþætti málsins.

2.

Um ólögmæt sjónarmið

Af hálfu kærands Póstmarkaðarins er byggt á því að PFS byggir undir hina kærðu ákvörðun m.a. með sjónarmiðum um nauðsyn þess að taka á yfirburðastöðu kæranda og jafna stöðu aðila á markaði. Kærandinn telur slík sjónarmið ekki lögmæt þar sem PFS sé ekki ætlað það hlutverk að lögum að grípa til aðgerða gegn fyrirtækjum eða aðstæðum á markaði sem að mati PFS hamli samkeppni. Þessi annmarki á hinni kærðu ákvörðun sé ógildingarástæða.

PFS byggir á því að hin kærða ákvörðun sé, að því er varði afsláttarkjör til magnpóstaðila, eingöngu grundvölluð á útreiknuðu kostnaðarhagræði Íslandspósts af viðskiptum í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Jöfnun samkeppnisstöðu á markaðnum sé ekki meginsjónarmið í sjálfu sér heldur sé staða kæranda á markaði ein birtingarmynd á göllum eldri gjaldskrár. PFS hafi talið nauðsynlegt í ljósi athugasemda kærands um stöðu hans á markaði að meta starfsemi hans sérstaklega og þá hvort hún ein og sér fæli í sér aukinn sparnað fyrir Íslandspóst sem réttlætt gæti aukinn afslátt.

Aðrir aðilar málsins hafa ekki tekið afstöðu til þessa atriðis.

Í hinni kærðu ákvörðun er sem fyrr segir mælt fyrir um (1) tiltekin einingarverð innan einkaréttar, (2) afslætti vegna magnpósts, (3) breytingar á

viðskiptaskilmálum og (4) uppfærslu á afsláttarkjörum fyrir bréf yfir 50 g. Í viðauka A við hina kærðu ákvörðun (samráðsskjal, dags. 9. desember 2011) er aðferðafræði stofnunarinnar varðandi uppbyggingu og útreikninga á gjaldskrá lýst. Í viðauka C er síðan að finna yfirferð PFS á útreikningum Íslandspósts á grunnverðum í gjaldskrá innan einkaréttar. Af þessum tveimur skjölum er ljóst að fyrirmæli hinnar kærðu ákvörðunar um uppbyggingu gjaldskrár innan einkaréttar og einingarverð (1) byggja fyrst og fremst á reiknuðum kostnaði Íslandspósts, samkvæmt afkomulíkani fyrirtækisins, við móttöku, meðhöndlun og dreifingu bréfa undir 50 g. Byggt er á meðalkostnaði við að veita alþjónustu. Þá telur nefndin ljóst af viðaukum A og C við hina kærðu ákvörðun, að ákvæði hennar um afslætti vegna magnpósts (2) byggja á sjónarmiðum um kostnað sem Íslandspóstur hefur ekki þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Þannig eru gerðar tiltekna kröfur um frágang og lágmarksmagn við póstlagningu sem sparar vinnu við móttöku og flokkun og reiknað út hagræði sem skapast vegna þessara þátta miðað við kostnað við venjulega póstpjónustu. Samráðsskjal PFS gengur að meginhluta út á að einangra sparnað Íslandspósts vegna viðskipta við aðila sem afhenda mikið magn í einu og eru enn fremur að jafnaði í föstum viðskiptum við Íslandspóst. Gerðar eru þær kröfur til magnpóstsaðila að allur póstur þeirra uppfylli skilyrði um magnpóst og sé afhentur í póstmíðstöð Íslandspósts ef póstlagt er á höfuðborgarsvæði en ella á pósthúsi, og sá kostnaður sem sparast vegna þessa reiknaður inn í afsláttarkjör félagsins. Í viðauka B er m.a. fjallað um samkeppni á söfnunarmarkaði og stöðu Póstmarkaðarins á þeim markaði en þar er aðallega verið að svara athugasemdum kærands og umfjöllun hans um stöðu hans á markaði. Þá er jafnframt í niðurlagi hinnar kærðu ákvörðunar vikið að stöðu Póstmarkaðarins á markaði fyrir söfnun póstsendinga og mati stofnunarinnar á ástæðum þeirrar stöðu, þó ekki á þann hátt að sú staða sé meðal forsendna fyrir þeim fyrirmælum sem hin kærða ákvörðun felur í sér, heldur á þann hátt að núgildandi afsláttarskilmálar og þær breytingar sem Íslandspóstur hafi óskað eftir að gera, hafi ekki stuðst við kostnaðarlegt hagræði fyrirtækisins af viðskiptum við magnpóstsaðila. Því hafi verið lagt fyrir fyrirtækið að gerðar yrðu umræddar breytingar.

Hér að framan hefur verið reifaður grundvöllur þeirra fyrirmæla sem koma fram í hinni kærðu ákvörðun, sem er fyrst og fremst reiknaður kostnaður Íslandspósts við móttöku, meðhöndlun og dreifingu bréfa, áhrif afhents magns í einu á kostnað og áhrif heildarviðskipta á afsláttarkjör. Með vísan til þess lítur nefndin svo á að hin kærða ákvörðun byggji fyrst og fremst á þeim sjónarmiðum sem reifuð eru í 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, þ.e. athugun á því hvernig gjaldskráin taki mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu.

Óumdeilt er að PFS er skylt að leitast í ákvörðunum sínum við að stuðla að aukinni samkeppni á póstmargaði. Í því samhengi verður ekki talið ómálefnalegt að í hinni kærðu ákvörðun og viðaukum hennar séu reifuð sjónarmið um afleiðingar eldra afsláttarfyrirkomulags. Hins vegar fær nefndin ekki séð að staða Póstmargaðarins sé forsenda fyrir hinni kærðu ákvörðun. Af þeim sökum verður umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun og viðaukum hennar um samkeppni á söfnunarmargaðinum, eða um stöðu Póstmargaðarins á honum, ekki talin fela í sér slíka annmarka að geti leitt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Þegar af þessari ástæðu verður ekki í úrskurði þessum fjallað frekar um þær málsástæður Póstmargaðarins sem lúta að umfjöllun PFS um stöðu fyrirtækisins á þeim margaði sem um ræðir, heldur vikið að málsástæðum varðandi forsendur nýrrar gjaldskrár og afsláttarskilmála.

3.

Um forsendur nýrrar gjaldskrár og nýrra skilmála

a) Um afhendingu magnpósts í pósthús á landsbyggðinni

Í hinni kærðu ákvörðun er mælt fyrir um grunnverð fyrir magnbréf innanlands, þannig að verð fyrir AM-bréf (magnbréf með dreifingu daginn eftir móttöku) skuli vera 88 kr. en verð fyrir BM-bréf (magnbréf með dreifingu innan þriggja daga frá móttöku) skuli vera 71 kr. Þá er það skilyrði í nýjum skilmálum Íslandspósts að magnpóstur sé póstagður í afgreiðslu póstmíðstöðvar Íslandspósts ef póstagt er á höfuðborgarsvæðinu en á pósthúsi utan höfuðborgarsvæðisins.

Kærandinn Póstmargaðurinn byggir á því að í eldri gjaldskrá Íslandspósts fyrir magnpóst og stórnotendur, þ.m.t. söfnunaraðila, hafi afsláttur haldist í hendur við afhent magn hverju sinni og við heildarmagn á ársgrundvelli. Kærandinn bendir á að þrátt fyrir það skilyrði að allur magnpóstur sé afhentur í póstmíðstöð í Reykjavík þá sé heimil afhending á magnpósti á pósthús úti á landi. Því beri póstur sem afhentur sé í Reykjavík kostnað af rekstri pósthúsa um landið. Kærandinn telur það fela í sér skekkju í útreikningum. Skilgreint hafi verið nýtt verð sem taki alfarið mið af því að afhent sé beint til póstmíðstöðvar. Gjaldskrá eigi að taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna og sérgjaldskrá taki mið af þeim kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja úti í við venjulega pósthjónustu. Afhending magnpósts á pósthús á höfuðborgarsvæðinu veiti engan afslátt. Kærandinn telur framangreint leiða til skekkju þar sem póstur afhentur í póstmíðstöð beri kostnað sem honum tilheyrir ekki.

PFS bendir á að í útreikningum á grunnverði sé gert ráð fyrir að á höfuðborgarsvæðinu sé magnpóstur afhentur í póstmistöð Íslandspósts og á landsbyggðinni sé magnpóstur afhentur í pósthús en þar sé vísað til jafnræðissjónarmiða. Kostnaður við móttöku á pósthúsum á landsbyggðinni vegi mjög lítið í grunnverði í samræmi við magntengdar skiptireglur á kostnaði.

Íslandspóstur tekur fram um þetta atriði að fyrirtækinu sé skylt á grundvelli alþjónustuskyldu að taka við magnpósti um allt land. Að miða við að póstur innan höfuðborgarsvæðisins hafi aðeins einn móttökustað sé gert í hagræðingarskyni.

Svo sem fyrr er komið fram skal sérstök gjaldskrá Íslandspósts fyrir magnpóst taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Í gögnum málsins kemur fram að í útreikningi Íslandspósts á grunnverði magnpósts og við yfirferð PFS á þeim útreikningum er grunnverð magnpósts fundið út með því að miða við grunnverð almenns póst og beita síðan frádrætti vegna þess kostnaðar sem ekki hefur þurft að leggja út í við magnpóst miðað við venjulega póstpjónustu í samræmi við framangreint ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Mismunur á grunnverði almenns póst og magnpósts ákvarðast þannig í útreikningum PFS með tilliti til nánar tilgreindra liða sem leiða til lægra grunnverðs magnpósts en almenns póst. Liggur fyrir í gögnum málsins að lítil þátttaka magnpósts í kostnaði vegna reksturs pósthúsa er sá þáttur sem leiðir til mestrar lækkunar á grunnverði magnpósts miðað við grunnverð almenns póst. Þannig vegur kostnaður vegna pósthúsa þyngst í mismuni á grunnverði þessara tveggja tegunda póst.

Fyrir liggur að Íslandspósti er skylt á grundvelli alþjónustuskyldu að taka við magnpósti um allt land. Sú ákvörðun að miða grunnverð magnpósts við póstlagningu í afgreiðslu póstmistöðvar Íslandspósts ef póstlagt er á höfuðborgarsvæðinu en miða við afhendingu á pósthús á landsbyggðinni er að mati nefndarinnar í fullu samræmi við jafnræðissjónarmið laga um póstpjónustu og eðlilegt að grunnverð magnpóstsins miðist við það. Þannig verður sú staðreynd að sömu kjör bjóðist vegna póstlagningar á pósthúsi utan höfuðborgarsvæðisins ekki talin leiða til slíkrar skekkju í útreikningum á grunnverði að valdi ógildinga þessa atriðis, né heldur telst hún í ósamræmi við grunnsjónarmið 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu um kostnaðarlegt hagræði.

b) Um skilyrði um 500 stykki afhent í einu

Í hinni kærðu ákvörðun er mælt fyrir um að Íslandspóstur skuli uppfæra viðskiptaskilmála fyrirtækisins á þann hátt að miða skuli við að söfnunaraðili/fyrirtæki/einstaklingur þurfi að afhenda að lágmarki 500 stykki í einu

til að sendingin falli undir skilmála magnafsláttar hjá fyrirtækinu. Afsláttur frá grunnverði magnpósts byrji síðan að telja við 1000 stykki.

Kærandinn Póstmarkaðurinn byggir á því að engin rök standi til þess að miða í þessu sambandi við afhendingu 500 stykkja eða fleiri, þar sem grunnverð sé ekki reiknað miðað við tiltekinn fjölda bréfa, PFS hafi fastsett raunkostnað af hverju bréfi og sá kostnaður sé ótengdur magni.

Kærandinn Póstdreifing byggir einnig á þessu atriði og telur að ekki hafi nægilega verið gerð grein fyrir því hvers vegna grunnverð magnpósts eigi við um sendingar yfir 500 stykki en afsláttur frá grunnverði hefjist fyrst við 1000 stykki. Þá er að mati fyrirtækisins um gífurlegt stökk á afslætti að ræða milli magnpósts sem sé annars vegar 1000 til 1999 stykki og svo hins vegar 2000 til 4999 stykki og verði ekki séð að mati kærandans að hvaða leyti skilyrði 5. mgr. 16. gr. laganna réttlæti frá 67% til 100% mun á afslætti. Þá byggir Póstdreifing á því að ekki séu forsendur fyrir því að meiri afsláttur sé veittur af BM pósti en AM pósti. Þegar sé búið að reikna þá hagræðingu sem fylgi magnpósti inn í grunnverðið.

Af hálfu PFS hefur verið bent á að einhvers staðar þurfi að draga mörkin í fjölda milli magnpósts og almenns pósts og farin hafi verið sú leið að styðjast við gildandi framkvæmd, en lágmarksmagn byggi á metinni lágmarks stærðarhagkvæmni í viðskiptum aðila.

Íslandspóstur bendir á að viðmiðið um 500 stykki byggi á því að það sé sá fjöldi bréfa sem almennt sé í einum bakka, en hagræðið byggist m.a. á því að meðhöndla bakka en ekki einstök bréf. Þá byggist niðurstaða afsláttarflokkanna á ítarlegum kostnaðarútreikningum sem PFS hafi fallist á.

Svo sem áður er nefnt skal sérstök gjaldskrá vegna magnsendinga taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Þannig skal póstreikandi eingöngu veita afslátt vegna kostnaðar sem hann þarf ekki að leggja út í við venjulega póstpjónustu þegar hann móttækur mikið magn póstsendinga í einu. Í útreikningum sínum leggur PFS til grundvallar afkomulíkan Íslandspósts til þess að sundurgreina kostnað m.a. á milli almenns pósts og magnpósts. Í útreikningunum eru ýmsir verkþættir lagðir til grundvallar þegar kostnaðarhagræði Íslandspósts vegna mikils magns sem afhent er í einu á sama stað er reiknað út, m.a. móttaka póstsendinga, afgreiðslubeiðni, stilling flokkunarvélar, lægra álag á einingu í magnviðskiptum og merkingar. Í samræmi við það eru tiltekin skilyrði fyrir því að um póst geti farið samkvæmt grunnverði magnpósts. Til að mynda er gerð krafa í skilmálanum um afhendingu í bökkum, en

fyrir liggur að einn bakki tekur 500 bréf. Að mati úrskurðarnefndar hefði rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar að þessu leyti mátt vera skýrari. Hins vegar lítur nefndin svo á að með vísan PFS til lágmarks stærðarhagkvæmni sé verið að vísa til fjölda bréfa í bakka, svo sem Íslandspóstur bendir á. Að mati nefndarinnar er málefnalegt að skilmálar miði við að lágmarkseining fyrir grunnverði magnpósts sé einn bakki, eða 500 bréf, enda liggur fyrir hagræði af því að meðhöndla bakka í stað einstakra bréfa. Verður þessi viðmiðun í hinni kærðu ákvörðun því ekki talin fela í sér annmarka á henni, þannig að leiða skuli til ógildingar hennar.

Af gögnum málsins er ljóst að samkvæmt útreikningum Íslandspósts, eins og þeir voru leiðréttir af PFS, var hagræði vegna mikils magns í einu reiknað á bilinu 6-14% miðað við BM póst en 4-12% miðað við AM póst. Þá sýna útreikningarnir jafnframt að sparnaðurinn er mestur fyrst og telst að mestu leyti kominn fram þegar flokkuð hafa verið um 6.000 bréf í einu, en við móttöku meira en 10.000 bréfa aukist hagræði lítið sem ekkert, svo sem nánar verður fjallað um síðar í úrskurði þessum. Að mati nefndarinnar helgast sá munur sem er á afslætti á 1000-1999 stykkjum og 2000-4999 stykkjum af því að hagkvæmni og þar með kostnaður sem ekki þarf að leggja út í er meiri samkvæmt kostnaðarlíkaninu þegar bréf eru 2000-4999 en þegar þau eru færri.

Þá tekur nefndin undir með PFS varðandi mun á afslætti fyrir BM póst og AM póst, en afslátturinn er nánast sá sami í krónum talið, enda grunnverð BM pósts lægra og þarf hlutfallslegur afsláttur að vera hærri svo að jöfnuður sé í krónum talið. Nefndin telur því ekki rök standa til þess að taka framangreindar málsástæður kærendanna Póstmarkaðarins og Póstdreifingar til greina.

c) Um afslætti í handflokkanlegum magnpósti

Kærandinn Póstdreifing telur að miðað við afsláttinn sem veittur sé fyrir vélflokkanlegan póst, þar sem kostnaðarhagræði hafi verið staðfest og sé í fullu samræmi við 5. mgr. 16. gr., hljóti afsláttur sem veittur sé fyrir 1000 til 1999 handflokkanleg bréf að vera of hár. Kærandinn telur þá hættu vera fyrir hendi að aðilar með 500 til 1000 handflokkanleg bréf muni frekar leita beint til Íslandspósts og sleppa milliliðum þegar afsláttur sé hvort sem er sá sami og þar með ódýrara að fara beint til Íslandspósts vegna nauðsynjar söfnunaraðila á að vera með álagningu á þessari þjónustu.

PFS bendir á að afsláttur vegna handflokkanlegs pósts sé stighækkandi eins og fyrir vélflokkanlegan póst auk þess sem handflokkanleg bréf teljist með þegar metinn sé afsláttur á grundvelli heildarviðskipta á mánuði. Söfnunaraðilar ættu því að hafa hag af því að safna þessum pósti saman í stærri einingar og fá afslátt samkvæmt því og

þar með að geta boðið sínum viðskiptavinum betri kjör en fengjust ef viðkomandi viðskiptavinur skipti beint við Íslandspóst.

Íslandspóstur bendir á að afsláttarkjör af handflokkuðum pósti byggji á því að í stað þess að taka stök bréf og flokka sé hægt að taka handfylli og allt upp í einn bakka í einu og flokka. Þetta byggji á því skilyrði í skilmálum um að handflokkanlegur póstur komi forflokkaður eftir póstnúmerum.

Fyrir liggur í gögnum málsins að Íslandspóstur hefur lagt fram ítarlega greiningu á kostnaðarhagræði vegna mikils magns pósts afhents í einu, sem PFS hefur yfirfarið og leiðrétt. Svo sem nánari grein er gerð fyrir hér að neðan í f-lið í úrskurði þessum hefur sú greining varðandi vélflokkanlegan póst verið byggð á tímamælingum einstakra verkþátta, svo sem stillingu flokkunarvélar, magns afhents í einu og hagræði við eina afgreiðslubeiðni. Um þá greiningu er nokkuð fjallað í samráðsskjali PFS. Ekki er á sama hátt á aðgengilegan hátt fjallað um útreikninga eða forsendur fyrir afsláttum tengdum móttökuhagræði af handflokkanlegum pósti og hefði að mati nefndarinnar verið til bóta og til skýringa fyrir aðila á markaði að nánari rök kæmu fram í hinni kærðu ákvörðun. Á hinn bóginn er til þess að líta að samkvæmt gögnum málsins hefur sambærileg greining verið gerð varðandi handflokkanlegan póst og áður var nefnd um vélflokkanlegan póst. Þannig liggur fyrir að nákvæm greining hefur verið gerð á kostnaðarhagræði handflokkanlegs pósts þar sem tekið er tillit til hagræðis við móttöku afgreiðslubeiðna og póstlagningu einu sinni, en til grundvallar þeim útreikningum liggur að kostnaður vegna móttöku mikils magns í einu sé metinn á 307 kr. per móttöku en hagræði við eina afgreiðslubeiðni sé metið á 460 kr. per beiðni. Um þetta er nánar fjallað í f-lið hér að neðan varðandi vélflokkanlegan póst.

Samkvæmt skilmálum Íslandspósts skal handflokkanlegur magnpóstur koma flokkaður og aðgreindur eftir póstnúmerum. Að mati nefndarinnar felst ákveðið hagræði í því þótt ekki sé um að ræða sambærilegan sparnað og í tilviki vélflokkanlegs pósts. Af þeim orsökum er afsláttur vegna handflokkanlegs pósts í hinni kærðu ákvörðun lægri en er í boði vegna vélflokkanlegs pósts enda er í síðara tilvikinu einnig litið til hagræðis vegna færri stoppa flokkunarvélar, sem er metið á 808 kr. per stillingu vélar. Að mati nefndarinnar er með vísan til framangreinds og með vísan til þess hagræðis sem hver þessara þátta er talinn hafa í för með sér, eðlilegur munur á milli afslátta í handflokkanlegum og vélflokkanlegum pósti. Telst útreikningur á afsláttum í handflokkanlegum pósti því vera í samræmi við fyrirmæli 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu og standa því ekki rök til þess að taka til greina málsástæðu Póstdreifingar sem að þessu lýtur.

Úrskurðarnefnd tekur undir sjónarmið PFS um að söfnunaraðilar ættu að hafa hag af því að safna handflokkanlegum pósti saman í stærri einingar og fá afslátt samkvæmt því, þar sem handflokkanleg bréf teljast með þegar metinn er afsláttur á grundvelli heildarviðskipta og því feli umrædd uppbygging afsláttarstigans ekki í sér hættu á að viðskiptum sé beint til Íslandspósts, svo sem kærandinn Póstdreifing byggir á. Verður þessi þáttur hinnar kærðu ákvörðunar því ekki ógiltur á þessum grundvelli.

d) Um forflokun

Kærandinn Póstdreifing byggir á því að hin nýja gjaldskrá taki ekki mið af þeim sendingum sem komi forflokkaðar og tilbúnar í útburð til Íslandspósts. Kærandinn telur að aukinn afsláttur ætti að fást fyrir söfnunaraðila sem forflokki, enda þurfi Íslandspóstur ekki að nota sína flokkunarvél við flokkun á þeim pósti.

PFS og Íslandspóstur benda á að í skilmálum Íslandspósts sé kveðið á um hvaða forflokun þurfi að hafa átt sér stað til að njóta afslátta samkvæmt magngjaldskrá. Um staðlaðan ramma sé að ræða sem gildi fyrir alla viðskiptavinum Íslandspósts. Forflokun sem gangi lengra sé því óþörf og geti ekki skilað auknum afsláttum.

Samkvæmt skilmálum Íslandspósts er veittur afsláttur bæði vegna AM og BM pósts. Afsláttarkjörin byggja m.a. á því að sendingarnar komi forflokkaðar til Íslandspósts. Þannig hefur við útreikningana verið tekið tillit til þess kostnaðarhagræðis sem skapast vegna þess að ekki þarf að endurstilla flokkunarvélar vegna slíks pósts. Þannig er forflokun að þessu leyti þegar byggð inn í afsláttarkjörin, en óhjákvæmilegt er að skilmálar eins og þeir sem hér um ræðir séu staðlaðir og taki mið af ákveðnum forsendum og gildi jafnt yfir alla. Þannig geta t.a.m. söfnunaraðilar ekki krafist afslátta fyrir hvert það verklag sem þeir kjósa að viðhafa. Með vísan til framangreinds getur úrskurðarnefnd ekki tekið undir sjónarmið kærands Póstdreifingar að þessu leyti.

e) Fyrirmæli um 2-5% vegna heildarviðskipta á mánuði

Í samráðsskjali PFS frá 9. desember 2011 kemur fram að stofnunin taldi grunnverð magnpósts og afsláttur sem miðar við afhent magn í einu, ekki fanga með fullnægjandi hætti þann heildarsparnað sem viðskipti við þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsökuðu. Slík reglubundin magnviðskipti fælu í sér fyrirsjáanleika og þar með möguleika Íslandspósts á að lágmarka bundið fjármagn, sem notað væri við framboð á viðkomandi þjónustu, auk tækifæra til hagræðingar í rekstri. Taldi stofnunin rétt að slíkt hagræði væri metið í samræmi við heildarmagn í reglubundnum viðskiptum, þar sem viðkomandi viðskiptavinur fengi stighækkandi afslátt miðað við uppsafnað magn í mánaðarlegum viðskiptum. PFS taldi í samráðsskjalinu að stighækkandi afsláttur, sem næmi allt að 5% í samræmi við

viðskipti á mánaðargrundvelli, „endurspeglaði með sanngjörnum hætti það hagræði sem langtíma magnviðskipti hefðu á rekstur og uppbyggingu félagsins.“ Í þessu sambandi bendir PFS í samráðsskjalinu á tvennt: Annars vegar er vikið að hliðstæðum afsláttum í Danmörku, sem nemi allt að 8% á mánaðargrundvelli en þó er vakin athygli á því að þar sé um veginn meðaltalsafslátt að ræða. Hins vegar er tekið fram að PFS hafi litið til þess fyrirkomulags sem sé í viðskiptum í heildsölu á fjarskiptamarkaði, þar sem 5-15% afslættir séu bundnir tímalengd samninga. Í samráðsskjalinu lagði PFS fram tillögu að stighækkandi afsláttartöflu miðað við meira en 20.000 póstsendingar á mánuði, þannig að slíkur afsláttur næði hæst 5% (fyrir 200.000 sendingar eða fleiri). Er þá töflu nú að finna undir lið 2 í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar.

Kærandinn Póstmarkaðurinn byggir á því að hvorki í hinnar kærðu ákvörðun né samráðsskjali PFS sé að finna umfjöllun um hagrænan grundvöll þessa afsláttar og hún sé því með öllu órökstudd.

PFS byggir á því fyrir nefndinni að fyrir liggi að grunnverð magnpósts og afsláttarfyrirkomulag sé byggt á niðurstöðu kostnaðargreiningar Íslandspósts sem PFS hafi yfirfarið og samþykkt með breytingum. Uppbygging afsláttarstigs sé tæknileg framkvæmd þar sem reynt sé að endurspegla reiknað og/eða metið hagræði af viðskiptum aðila miðað við þær kostnaðarforsendur sem liggi til grundvallar viðkomandi viðskiptum aðila. Í greinargerð sinni til nefndarinnar færir PFS fram þau rök að stighækkandi afsláttur sem nemi allt að 5% í samræmi við viðskipti á mánaðargrundvelli endurspegli með sanngjörnum hætti það hagræði sem langtíma magnviðskipti hafi á rekstur og uppbyggingu félagsins.

Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir póstrekkanda sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Slík reglubundin magnviðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspósts til þess að hagræða í rekstri. Slík viðskipti ættu að valda því að betur megi skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þarf til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönnum eða -fjárfestingu.

Á hinn bóginn er jafnframt nauðsynlegt að rökstutt sé með hinnar kærðu ákvörðun hvers vegna þeir afslættir sem um ræðir skuli vera af þeirri stærðargráðu sem ákvörðunin mælir fyrir um, þ.e.a.s. hvers vegna afslættir í tengslum við reglubundin viðskipti eru á bilinu 2-5%. Um tilgreinda afslætti er fjallað í kafla 4.3. í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar. Í þeim kafla eru engin rök færð fyrir

umræddum afslætti en vísað til viðauka A og C með ákvörðuninni, sem hafi að geyma forsendur fyrir og útreikninga á þeim afsláttum sem Íslandspósti sé skylt að veita. PFS hefur í greinargerð sinni til nefndarinnar jafnframt vísað til umfjöllunar í viðauka A, samráðsskjalinu, þar sem fram kemur að PFS telji að þessi stighækkandi afsláttur endurspegli „með sanngjörnum hætti“ það hagræði sem langtíma magnviðskipti hafa á rekstur og uppbyggingu félagsins, auk þess sem vísað er til afslátta í Danmörku og á fjarskiptamarkaði. Ekki verður séð að viðauki C hafi að geyma sérstakar röksemdir sem skýri ástæður þess að afsláttarprósentur eru með þessum hætti.

Að mati nefndarinnar verður hin kærða ákvörðun ekki talin uppfylla skilyrði 22. gr. stjórnarsýslulaga um skýran rökstuðning að þessu leyti. Verður ekki séð að ákvörðunin eða viðaukar hennar hafi að geyma röksemdir sem skýri ástæður þess að afsláttarprósentur eru 2-5% vegna heildarviðskipta á mánuði. Verður þessi hluti ákvörðunarinnar því talinn vera haldin verulegum annmarka sem leiðir til þess að sá hluti hennar er ógildanlegur.

f) Um að hámarkshagræði vegna afhents magns náist við 10.000 bréf

Í hinni kærðu ákvörðun er mælt fyrir um að afslættir frá einingarverðum magnpósts skuli vera með þeim hætti, að afsláttur vegna afhents magns í einu nái hámarki við 10.000 afhent stykki.

Af hálfu kærðans Póstmarkaðarins er því haldið fram að það sé í senn órökrétt og órökstutt að hagræðing nái hámarki við 10.000 stykki. Haggræði aukist að mati kæranda með auknu magni en stöðvist ekki skyndilega við 10.000 stykki.

Af hálfu PFS er bent á að Íslandspóstur hafi lagt fram ítarlega greiningu á kostnaðarhagræði vegna mikils magns afhents í einu. Íslandspóstur hafi byggt greiningu sína m.a. á tímamælingum einstakra verkþátta, s.s. vegna móttöku afgreiðslubeiðna, stillingar flokkunarvéla, ásamt mati á hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. PFS hafi yfirfarið forsendur og útreikninga Íslandspósts vegna magnpósts og samþykkt með breytingum. Niðurstaðan hafi verið sú að við 10.000 stykkja mörkin sé sparnaður nánast sá sami og við móttöku 20.000 stykkja. Því séu að mati PFS ekki forsendur fyrir því að skilyrða hámarksafslátt vegna afhents magns í einu við meira magn en 10.000 stykki, sem móttakið væri frá sama viðskiptavini og flokkað í einu lagi. Aukning frá 10.000 stykkjum í 20.000 stykki skili einungis um 0,2% aukningu reiknaðs afsláttar á einingu og hafi það legið til grundvallar ákvörðun PFS um afsláttarstiga vegna móttækis magns í einu. Íslandspóstur vísar einnig til niðurstöðu kostnaðargreiningar þessu atriði til stuðnings.

Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er ekki að finna sérstakar röksemdir, útreikninga eða forsendur fyrir því að afsláttur tengdur móttökuhagræði nái hámarki við 10.000 afhent stykki. Í samráðsskjalinu frá 9. desember 2011 kemur fram að Íslandspóstur hafi reiknað út frá framangreindum verkþáttum hver sparnaður fyrirtækisins væri við að fá mikið magn afhent í einu. Niðurstaða fyrirtækisins hafi verið sú að hagræði vegna mikils magns sem móttakið væri og flokkað í einu væri að mestu komið fram þegar flokkuð væru 5-6.000 bréf. Þá kemur fram af skýringarmynd í samráðsskjalinu að hagræðið hættir að aukast eftir 10.000 eintök. Í framleiðslufræðum er þekkt að í tiltekinni vinnslu getur hagræði upphaflega vaxið og síðan stöðvast við ákveðið magn eða jafnvel orðið að óhagræði vegna þess t.a.m. að tiltekin vinnslulína hefur náð hámarksafköstum. Hins vegar koma ekki fram í röksemdum PFS nánari skýringar á því hvaða ástæður valda því að hagræðið hættir að aukast við þennan fjölda bréfa.

Að mati nefndarinnar hefði það verið til bóta og til skýringa fyrir aðila á markaði að það hefði verið stutt nánari rökum í hinni kærðu ákvörðun hvers vegna hámarkshagræði við afhent magn í einu verður náð við 10.000 stykki. Á hinn bóginn má lesa ástæður þessa út úr umfjöllun PFS um þá verkþætti sem skoðaðir voru vegna þess sparnaðar sem hlytist af afhentu magni í einu. Þannig er rakið í samráðsskjalinu, varðandi sparnað við móttöku póstsendinga, að hver móttaka taki um 10-20 mínútur þegar um magnpóst sé að ræða. Minni tími fari í að móttaka mikið magn heldur en margar litlar sendingar. Sparnaður vegna móttökukostnaðar sé metinn á 307 kr. per móttöku. Varðandi afgreiðslubeiðni er tekið fram að hagræði sé að því fyrir Íslandspóst ef beiðni fylgir með og er rétt útfyllt, en þá tryggi hún að gjaldfært sé á rétt fyrirtæki í réttu magni. Sparnaður vegna afgreiðslubeiðna er metinn 460 kr. per beiðni. Jafnframt er reifað að hagkvæmara sé að vinna meira magn en minna í flokkunarvélinni þar sem vélin sé þá sjaldnar stöðvuð. Afsláttur vegna færri stoppa flokkunarvélar sé metinn á 808 kr. per stillingu vélar. Af þessu má ljóst vera að eftir því sem sparnaður vegna ofangreindra þátta, sem er ekki reiknaður per bréf, heldur per stillingu vélar, per beiðni eða per móttöku, deilist niður á fleiri bréf hægist á hagkvæmninni. Samkvæmt gögnum málsins dregur mjög verulega úr þeirri hagkvæmni eftir að 10.000 bréfum er náð. Má þannig að mati nefndarinnar færa rök fyrir þeim fyrirmælum PFS í hinni kærðu ákvörðun að afsláttur Íslandspósts vegna afhents magns í einu aukist ekki eftir að 10.000 stykkjum er náð. Sem fyrr greinir mætti þó rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar vera skýrari að þessu leyti. Sá annmarki verður hins vegar ekki talinn svo verulegur að valdi ógildingu ákvörðunarinnar.

g) Um „dagstöf“ á B-pósti

Í hinna kærðu ákvörðun er kveðið á um verð fyrir A og AM póst og er þá miðað við 85% dreifingu daginn eftir móttöku (D+1). Verð á B og BM pósti miðast við 85% dreifingu innan þriggja daga frá móttöku (D+3).

Kærandinn Póstmarkaðurinn telur að það að flokka B- póst ekki á móttökudegi heldur daginn eftir móttöku feli í sér dagstöf. Slíkt fyrirkomulag sé ónauðsynlegt og ómálefnalegt af hálfu Íslandspósts og hafi PFS borið að tryggja að það yrði lagt af.

PFS mótmælir því að sjónarmið kæranda verði tekin til úrlausnar þar sem úrskurðarnefnd hafi í úrskurði sínum nr. 2/2011 fjallað um þau sjónarmið sem kærandinn vísi til í þessu sambandi. PFS bendir jafnframt á að það sé val hvers og eins sendanda að kaupa þá þjónustu sem honum henti hverju sinni, þ.e. A- eða B póst, AM eða BM póst.

Íslandspóstur telur ekki ástæðu til að fjalla efnislega um fullyrðingar kærands Póstmarkaðarins hvað þetta varðar en vísar til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 2/2011 sem hafi fjallað um sama álitaefni. Loks bendir Íslandspóstur á að ekki sé um tölfræði að ræða eins og kærandi telji heldur sé um að ræða hluta af eðlilegu vinnuferli.

Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2011 var fjallað um breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts sem fólu í sér að tekið var upp svokallað XY dreifikerfi. Í umræddu kerfi felst að hverju póstburðarhverfi er skipt í tvennt (X og Y). Flokkun á pósti frá stórnotendum fer fram degi eftir móttöku og dreifing á sér stað á 2. og 3. degi, þ.e. pósti frá stórnotendum er fyrri daginn dreift í annan helming hverfisins en hinum helmingnum er dreift degi síðar. Deilt var m.a. um það hvort slíkt fyrirkomulag bryti í bága við 31. gr. laga um póstþjónustu þar sem kveðið er á um það í 3. mgr. ákvæðisins að allar póstsendingar skuli dagstimplaðar „eins fljótt og hagkvæmlega verði við komið eftir móttöku þeirra“. Í niðurstöðu nefndarinnar í úrskurðinum kemur fram að 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 hagkvæmnissjónarmið geti leitt til annarrar niðurstöðu. Dagstimplun verði þó að vera í samræmi við móttökudag. Með vísan til þessa taldi nefndin í úrskurði sínum nr. 2/2011 ekki að umrætt fyrirkomulag færi gegn 31. gr. laga um póstþjónustu. Verður ekki séð að kærandi hafi fært frekari rök fyrir því að umrætt fyrirkomulag sé ómálefnalegt.

h) Um bréf til útlanda í magnpósti

Í hinni kærðu ákvörðun er mælt fyrir um að Íslandspóstur skuli uppfæra viðskiptaskilmála fyrirtækisins með þeim breytingum sem mælt er fyrir um í viðauka við ákvörðunina, sbr. einnig 3. tölulið ákvörðunarorðanna. Í viðauka við ákvörðunina (nýir viðskiptaskilmálar) er síðan mælt fyrir um það í kafla 1.2.6. að bréf til útlanda skuli vera aðskilin í sér bökkum frá innlendum bréfum, en þó sé heimilt að 2% af pósti í hverri afhendingu séu bréf til útlanda, án þess að það leiði til þess að afsláttur fyrir þá tilteknu sendingu falli niður. Af þessu leiðir að fari bréf til útlanda yfir 2% af afhendingu fellur afsláttur fyrir þessa tilteknu sendingu niður. Samhljóða ákvæði er nú að finna í kafla 1.4.5. í nýjum skilmálum Íslandspósts, sem tóku gildi 1. júlí sl.

Kærandinn Póstmarkaðurinn byggir kröfur sínar um ógildingu m.a. á því að engin málefnaleg rök standi til þess að allur afsláttur falli niður af viðkomandi sendingu, þó svo útlandabréf farið yfir 2% í sendingu. Bréfin séu aðskilin sjálfkrafa í póstflokkunarvél og því væri eðlilegra að fullt gjald yrði greitt fyrir þau bréf sem umfram eru og eftir atvikum eitthvert umsýslugjald til Íslandspósts.

Kærandinn Íslandspóstur krefst á hinn bóginn ógildingar þessa þáttar hinnar kærðu ákvörðunar á þeim grundvelli að ekki sé eðlilegt að heimilt sé að 2% sendingar séu bréf til útlanda, án þess að afsláttarkjör breytist. Það standist ekki að sett séu skilyrði fyrir afsláttarkjörum um að allur póstur þurfi að vera eins að lögun, stærð og snúi eins, en hins vegar sé heimilt að allt önnur tegund pósts sé þar innan um. Séu útlandabréf inni í magnpóstsendingu hafi það í för með sér kostnaðarauka fyrir kærandann og feli í sér tafir á vinnslu póstsins og eigi því að hafa áhrif á afsláttarkjör. Kærandinn Póstdreifing tekur undir málsástæður og sjónarmið Íslandspósts að þessu leyti og telur slíka blöndun pósts ekki standast ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Af hálfu PFS er rökum Póstmarkaðarins mótmælt og vísað til þess að stofnunin telji nauðsynlegt að setja ákveðin viðmiðunarmörk um hvenær „blöndun“ sé orðin það mikil að hún geti leitt til niðurfellingar á afslætti fyrir þá tilteknu sendingu. Þá bendir PFS á að skilmálinn eigi rót sína að rekja til athugasemda frá Íslandspósti og hafi komið fram í samráðsferli PFS. Í umfjöllun PFS um þetta atriði í viðauka D við hina kærðu ákvörðun er því mótmælt að erlendur póstur innan um innlendan leiði til tekjumissis fyrir félagið, þar sem flokkunarvélin flokki þennan póst í langflestum tilvikum sjálfkrafa frá og hægðarleikur ætti að vera að gjaldfæra þann póst í samræmi við gildandi gjaldskrár fyrir bréf til útlanda. Íslandspóstur bendir hins vegar á í sama skjali að safna þurfi saman pósti sem flokkunarvél skilji frá, finna út

hver sendandi er og skuldfæra á réttan aðila, þannig að kostnaðarauki Íslandspóstsvagna þessarar aukavinnu sé augljós og verulegur.

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skal gjaldskrá fyrir magnpóst endurspegla það kostnaðarhagræði sem hlýst af þeim pósti. Með það að leiðarljósi hefur PFS sett sérstaka skilmála um afhendingu magnpóstsvagna, svo sem um stærð, lögun og röðun í bakka. Er gjaldskráin fyrir magnpóst síðan reiknuð út miðað við þessi skilyrði og það hagræði sem hlýst af því að afgreiða póstin í því horfi sem þau mæla fyrir um. Sama ætti að mati nefndarinnar að gilda um skilyrðið um að bréf til útlanda skuli aðskilin innlendum bréfum, enda býður vinnsluferli Íslandspóstsvagna ekki upp á að þau bréf séu afgreidd um leið með magnpóstinum. Slæðist bréf til útlanda með í bakka með magnpósti innanlands veldur það því hins vegar ekki að hagræði af bakkanum að öðru leyti, sem rekja má til þess að bréfin snúa eins, eru eins að lögun og í sama þyngdarflokki og eru afhent í einni sendingu, verði að engu. Að mati úrskurðarnefndar er það því ekki í samræmi við fyrirmæli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að afsláttur af allri sendingunni falli niður ef í henni leynast bréf til útlanda, svo sem fyrirmæli PFS fela í sér. Gildir þá einu hvort bréf til útlanda nema meira eða minna en 2% af umræddri sendingu. Liggja enda engir útreikningar fyrir í málinu um, að það fyrirkomulag sem PFS mælir fyrir um í hinni kærðu ákvörðun, (þ.e. að afsláttur sé óbreyttur ef bréf til útlanda eru undir 2% en falli niður ef hlutfall af pósti til útlanda fer yfir 2%), jafnist út á þann hátt að uppfylli skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Er það því að mati úrskurðarnefndar í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að séu bréf til útlanda, í sendingu sem að öðru leyti fer um samkvæmt gjaldskrá um magnpóst innanlands, verði kostnaður vegna þeirra sérstaklega gjaldfærður á sendanda. Á þetta að mati nefndarinnar við hvort sem fjöldi bréfa til útlanda í sendingunni nemur meira eða minna en 2% af sendingunni.

Með vísan til framangreinds er sá hluti ákvörðunarinnar felldur úr gildi sem er að finna í kafla 1.2.6. í ómerktum viðauka við hana og lýtur að því að skilmálar Íslandspóstsvagna hljóði svo:

„Heimilt er að 2% af pósti í hverri afhendingu séu bréf til útlanda, án þess að það leiði til þess að afsláttur fyrir þá tilteknu sendingu falli niður.“

i) Um að afsláttur vegna reglubundinna viðskipta taki líka til bréfa yfir 50g Í 2. tölul. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar er mælt fyrir um tiltekin afsláttarkjör vegna heildarviðskipta á mánuði, á bilinu 2-5%, sem fjallað hefur verið um í úrskurði þessum, sbr. e. lið hér að framan. Í kafla 4.3. í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar er fjallað um afsláttarkjör sem byggist á því að afsláttur sé veittur af heildarviðskiptum í hverjum mánuði á hverju þriggja mánaða tímabili í samræmi við uppsafnað magn. Þar er mælt fyrir um að frá 1. september 2012 skuli bréf sem eru

yfir 50 g einnig teljast með við útreikning á afsláttum í tengslum við reglubundin viðskipti.

Íslandspóstur krefst þess í kæru sinni að umræddur hluti hinnar kærðu ákvörðunar verði felldur úr gildi. Að mati kærandsins sé verið að tengja saman afsláttarkjör milli algjörlega ótengdra vöruflokka og telur hann ekki útilokað að PFS geri ráð fyrir að inn í afsláttarútreikningana skuli einnig teknar aðrar vörur innan alþjónustu eins og t.d. ábyrgðarbréf, viðbótarþjónustur, pakkasendingar að 20 kg og aðrar vörur sem Íslandspóstur bjóði upp á og beri að veita viðbótarafslátt af þeim einnig. Þá sé óljóst hvaða magn skuli miðað við í því sambandi og sé hin kærða ákvörðun mjög óskýr að þessu leyti.

Kærandsinn Póstdreifing tekur undir sjónarmið Íslandspósts og telur ekki lagarök fyrir því að láta viðskipti innan einkaréttar leiða til afsláttar utan einkaréttar hjá sama viðskiptavini. Kærandsinn telur það skekkja samkeppnisstöðu sína gagnvart Íslandspósti á þeim hluta póstmárkaðar sem ekki lúti einkarétti, ef ekki er gerð aðgreining varðandi afslátt innan og utan einkaréttar.

PFS bendir á að með þessum hluta hinnar kærðu ákvörðunar sé eingöngu verið að endurskoða núgildandi gjaldskrá fyrir þyngdarflokkinn 51-2000 g. Af því leiði að ekki sé gert ráð fyrir að ýmsar aðrar tegundir sendinga, s.s. ábyrgðarbréf og pakkasendingar, falli undir þau afsláttarkjör sem fjallað sé um í hinni kærðu ákvörðun enda sé slík þjónusta ekki í eðli sínu „afhending sendinga í miklu magni“ sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Sá þáttur málsins sem hér er kærður lýtur að því að afsláttur uppá 2-5% vegna heildarviðskipta, skuli einnig taka til bréfa utan einkaréttar, eða yfir 50 g að þyngd. Ekki verður séð að þessi þáttur ákvörðunarinnar taki til annarra tegunda sendinga en þar eru nefndar, þ.e. til bréfa í þyngdarflokknum 51-2000 g og því getur nefndin ekki tekið undir sjónarmið Íslandspósts að þessu leyti.

Umræddur afsláttarstigi, fyrir heildarviðskipti á mánuði, er með úrskurði þessum felldur úr gildi, þar sem ekki þykir rökstutt í hinni kærðu ákvörðun hvers vegna afslátturinn skuli vera á bilinu 2-5%. Þegar af þeirri ástæðu þykir ekki ástæða til að fjalla frekar um þá málsástæðu Íslandspósts, að sá afsláttarstigi gildi jafnframt fyrir annan flokk bréfa. Af hálfu úrskurðarnefndar er því hins vegar beint til PFS, að við ákvörðun um það hvort afsláttarstigi fyrir uppsafnað magn nái einnig til bréfa utan einkaréttar, séu samkeppnisleg áhrif á aðra aðila á markaði fyrir dreifingu bréfa utan einkaréttar höfð í huga.

j) Gildistaka nýrra skilmála

Kærandinn Póstdreifing telur að of skammur aðlögunartími hafi verið fyrir gildistöku skilmála og gjaldskrár. Fyrirtæki á markaðinum þurfi lengri tíma til að breyta sínum skilmálum gagnvart viðskiptavinum.

PFS og Íslandspóstur telja að söfunaraðilum hafi mátt vera ljóst að einhverjar breytingar yrðu á gjaldskrá og skilmálum frá og með júní 2010 þegar Íslandspóstur hafi fyrst sent beiðni um breytingar á skilmálum og gjaldskrá til PFS. Því sé aðlögunartími að nýjum skilmálum og gjaldskrá ríflegur.

PFS boðaði í tvígang til samráðs við hagsmunaaðila vegna beiðni Íslandspósts um breytingar á viðskiptaskilmálum, annars vegar árið 2010 og hins vegar í lok 2011. Póstdreifing (þá Pósthúsið ehf.) sendi PFS athugasemdir vegna fyrra samráðsins og Póstdreifing sendi inn athugasemdir vegna seinna samráðsins. Því hefur fyrirtækið mátt búast við því í nokkurn tíma að breytingar yrðu á skilmálum Íslandspósts, þótt vissulega hafi það ekki legið fyrir með formlegum hætti fyrr en með birtingu hinnar kærðu ákvörðunar þann 24. maí 2012. Kom þá í ljós að hinir nýju skilmálar og gjaldskrá skyldu taka gildi rúmum mánuði síðar. Að mati úrskurðarnefndar er sá frestur í stysta lagi fyrir aðila á markaði. Verður hins vegar ekki talið að hin kærða ákvörðun gangi að þessu leyti á rétt kæranda með þeim hætti að valdi ógildingu ákvörðunarinnar eða hluta hennar.

k) Landsdekkandi dreifing;

Í hinni kærðu ákvörðun er í 5. tölul. ákvörðunarorða lagt fyrir Íslandspóst að uppfæra afsláttarstiga fyrir bréf yfir 50 g fyrir 1. september 2012. Öll frávik frá afsláttarkjörum skulu rökstudd sérstaklega.

Kærandinn byggir á því að í hinni kærðu ákvörðun komi fram að afsláttarkjör eigi ekki að gilda nema óskað sé eftir landsdekkandi dreifingu. Kærandinn mótmælir slíkri afstöðu PFS, þar sem hún sé ekki í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu og brjóti auk þess gegn ákvæðum samkeppnislaga. Íslandspóstur sé í markaðsráðandi stöðu hvað varði dreifingu á póstsendingum á landsbyggðinni og þurfi kærandinn að leita til Íslandspósts vegna dreifingar póstsendinga yfir 50 g á staði á landsbyggðinni sem dreifikerfi kærands nái ekki til. Því sé mikilvægt að Íslandspóstur notist ekki við huglæga mælikvarða við ákvörðun afsláttar fyrir þennan þyngdarflokk. Fyrirmæli um að landsdekkandi dreifing eigi að vera skilyrði þess að veittur sé afsláttur til stórnotenda og söfnunaraðila fyrir umræddan þyngdarflokk sé hins vegar til þess fallið að styrkja stöðu Íslandspósts í samkeppninni.

PFS bendir á að hin kærða ákvörðun feli það alls ekki í sér að Íslandspóstur geti hafnað því að veita afslátt ef ekki sé eftir landsdekkandi dreifingu. Hins vegar séu gjaldskrár Íslandspósts almennt byggðar upp sem meðaltalsgjaldskrár en kostnaður við dreifingu á einstökum stöðum á landinu geti verið mismunandi eftir landshlutum. Af því leiði að ekki sé hægt að krefjast afsláttar með vísan til 16. gr. laga um pósthjónustu þegar einungis er óskað eftir dreifingu á hluta landsins. Slíkir afslættir, þ.e. þegar um dreifingu á einstökum svæðum er að ræða, verði ekki byggðir á þeirri greiningu sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun enda hafi hugsanlegir afslættir tengdir dreifingu á ákveðnum svæðum ekki verið umfjöllunarefni þeirrar ákvörðunar.

Íslandspóstur kveðst í umsögn sinni til nefndarinnar vera að vinna að nýjum viðskiptaskilmálum og afsláttartöflu fyrir þyngri bréf eins og Samkeppniseftirlitið hafi talið nauðsynlegt.

Í þessu sambandi skiptir máli að hin kærða ákvörðun lýtur að ákvörðun einingarverðs innan einkaréttar, afsláttum vegna magnpósts innan einkaréttar og breytinga á viðskiptaskilmálum sem gilda um póst innan einkaréttar Íslandspósts. Í samræmi við athugasemdir Samkeppniseftirlitsins mælti PFS síðan fyrir um það í 5. tölul. hinnar kærðu ákvörðunar að Íslandspóstur skuli uppfæra afsláttarstiga fyrir bréf yfir 50 g í samræmi við meginreglurnar sem settar væru fram í ákvörðuninni, um bréf undir 50 g. Í forsendum ákvörðunarinnar, kafla 6, er tekið fram að PFS telji að þessi afsláttarkjör bréfa yfir 50 g skuli taka til endurskoðunar með hliðsjón af þessum meginreglum, að því gefnu að óskað sé eftir landsdekkandi dreifingu. Úrskurðarnefndin bendir á að sú gjaldskrá sem hin kærða ákvörðun tekur til er meðaltalsgjaldskrá kostnaður við dreifingu á hina ýmsu landshluta er mishár. Með vísan til þess telur úrskurðarnefndin ekki ómálefnalegt að hin kærða ákvörðun mæli eingöngu fyrir um að þær meginreglur sem kynntar eru í ákvörðuninni skuli gilda utan einkaréttar, í þeim tilvikum að um landsdekkandi dreifingu sé að ræða. Verður því ekki fallist á þessa málsástæðu kærandsans Póstdreifingar.

Þær sérgjaldskrár og þeir skilmálar sem gilda og munu gilda vegna dreifingar innan einstakra ákveðinna svæða eða landshluta eru hins vegar ekki hluti af máli þessu og koma því ekki til skoðunar.

Með vísan til alls framangreinds verður hin kærða ákvörðun felld úr gildi að hluta til, svo sem nánar er mælt fyrir um í úrskurðarorði. Að öðru leyti má beina því til PFS að gæta þess í ákvörðunum sínum að hafa rökstuðning skýran og í samræmi við kröfur stjórnisýsluréttarins. Á það ekki síst við í málum eins og því sem hér er til meðferðar, þar sem umfjöllun um forsendur niðurstöðunnar er jafnvel að finna í mörgum viðaukum við hina kærðu ákvörðun. Í slíkum tilvikum væri til bóta að samandregin rök fyrir hverju efnisatriði ákvörðunarorðanna væri að finna í ákvörðuninni sjálfri, en ekki látið duga að hafa slík rök í viðaukum við ákvörðunina.

Samkvæmt 14. gr. reglugerðar nr. 36/2009 skal sá málsaðili sem tapar máli fyrir nefndinni í grundvallaratriðum að jafnaði greiða málskostnað nefndarinnar. Úrskurðarnefnd skal kveða á um fjárhæð og skiptingu málskostnaðar í úrskurðarorðum sínum. Miðað við umfang þeirra kæra sem teknar voru til úrskurðar í þessu máli, fjölda málsástæðna og þeirrar vinnu sem hver kæra um sig hefur falið í sér fyrir nefndina þykir rétt að kærandinn Póstmarkaðurinn beri 50% málskostnaðar, kærandinn Íslandspóstur 25% og Póstdreifing 25%. Verða kærendurinn Póstmarkaðurinn og Póstdreifing taldir tapa málinu í grundvallaratriðum í skilningi 36/2009 og bera því málskostnað sinn sjálfir. Önnur af tveimur málsástæðum Íslandspósts var hins vegar tekin til greina og ber sá kærandi því helming málskostnaðar. Um skiptingu málskostnaðar er nánar mælt fyrir um í úrskurðarorðum.

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.

IV. Úrskurðarorð

Sá hluti 2. töluliðar hinnar kærðu ákvörðunar, sem lýtur að 2-5% afslætti vegna heildarviðskipta á mánuði, er felldur úr gildi.

Sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar, er lýtur að fyrirmælum um nýjan skilmála Íslandspósts sem hljóði svo: „Heimilt er að 2% af pósti í hverri afhendingu séu bréf til útlanda, án þess að það leiði til þess að afsláttur fyrir þá tilteknu sendingu falli niður“ er felldur úr gildi.

Hin kærða ákvörðun er að öðru leyti staðfest.

Málskostnaður nefndarinnar er samtals 1.950.000 kr.

Kærandinn Póstmarkaðurinn greiði málskostnað að fjárhæð 975.000 kr., að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000 kr.

Kærandinn Póstdreifing greiði málskostnað að fjárhæð 487.500 kr. að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000 kr.

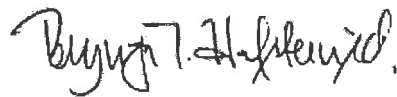
Kærandinn Íslandspóstur greiði málskostnað að fjárhæð 243.750 að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000 kr.

Ríkissjóður beri málskostnað að fjárhæð 243.750 kr.

Reykjavík, 31. október 2012.



Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring