

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta-og póstmála
í máli nr. 3/2013,
kæra Póstmarkaðarins ehf.
á ákvörðun
Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 14/2013.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Þann 7. ágúst 2013 barst úrskurðarnefnd kæra Póstmarkaðarins á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 14/2013, frá 11. júlí 2013, um breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, viðbótarafsláttur vegna reglubundinna viðskipta fyrir magnpóst.

Í hinni kærðu ákvörðun hafnaði PFS, með vísan til 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, tillögu Íslandspósts um útreikning á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta fyrir magnpóst. Með vísan til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu ákvað PFS að viðbótarafslættir skyldu vera með tilteknum hætti og að Íslandspóstur skyldi birta þau afsláttarkjör í skilmálum sínum. Afsláttarkjör samkvæmt ákvörðuninni skyldu gilda frá 1. nóvember 2012.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

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

II. Helstu málsatvik

Mál þetta má rekja til ákvörðunar PFS nr. 16/2012 frá 24. maí 2012, þar sem gjaldskrá Íslandspósts var breytt og til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 5/2012 frá 31. október 2012, þar sem þær breytingar voru að hluta til staðfestar. Úrskurðarnefnd ógilti þann hluta ákvörðunarinnar sem laut að því að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði skyldu vera á bilinu 2-5% þar sem rökstuðning skorti að mati nefndarinnar fyrir umræddri prósentutölu.

Þann 29. janúar 2013 sendi Íslandspóstur PFS rökstudda tillögu um viðbótaafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Þar var leitast við að færa rök fyrir því að þessir afslættir

ættu að vera á bilinu 1-3% og magnviðmið þau sömu og áður, þ.e. tiltekið magn á mánaðargrundvelli. Hagsmunaaðilum var gefin kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og bærust fjórar umsagnir, þ. á. m. frá kæranda. Með hinni kærðu ákvörðun hafnaði PFS aðferðarfræði Íslandspósts hvað varðaði mat á viðbótarafsláttum vegna reglubundinna magnviðskipta og kvað á um að afslættir skyldu vera 2-5% miðað við tiltekinn fjölda bréfa á mánuði.

III. Helstu málsástæður kæranda

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Málsástæður hans varða annars vegar formhlið málsins og hins vegar efni ákvörðunarinnar.

Formhlið málsins;

Hvað varðar formhlið málsins þá telur kærandi að PFS hafi skort lagaheimild til að breyta gjaldskrá og skilmálum Íslandspósts. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé PFS aðeins heimilt að krefjast breytinga ef skilmálar brjóti gegn lögum, reglugerðum eða ákvæði rekstrarleyfis. PFS hafi ekki lagaheimild til að taka sjálfsákvörðunarrétt af Íslandspósti um þetta efni og taka bindandi ákvörðun um efni nýrra viðskiptaskilmála eða gjaldskrá. Með töku slíkrar ákvörðunar væri PFS ekki lengur í hlutverki eftirlitsaðila eða stjórnvalds sem leysti úr ágreiningi heldur í þeirri stöðu að verja eigin rannsókn og ákvörðun um efni skilmálanna. Kærandi tekur fram að í úrskurði úrskurðanefndar nr. 5/2012 hafi því verið hafnað að PFS hafi með framangreindu atferli brotið gegn lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins. Kærandi hafi vísað því máli til umboðsmanns Alþingis og sé það til úrlausnar þar. Kærandi telur sömu sjónarmið eiga við um hina kærðu ákvörðun PFS og ítrekar þau í kæru sinni. Fallist úrskurðarnefnd ekki á að PFS hafi farið út fyrir valdheimildir sínar þá sé að mati kæranda í öllu falli ljóst að rannsókn málsins sé verulega ábótavant.

Efnishlið málsins;

Kærandi telur forsendur hinnar kærðu ákvörðunar ekki ásættanlegar. Hann rekur þær í sömu röð og þær koma fram í hinni kærðu ákvörðun.

Um nauðsyn á sérstökum samningum;

Í kæru er vikið að umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun um nauðsyn á sérstökum viðskiptasamningum en af henni megi skilja að PFS telji engu skipta við mat á hagræði hvernig gengið sé frá samningum milli Íslandspósts og söfnunaraðila. Á sama tíma vísi PFS til þess að hagræði af viðskiptum Íslandspósts við söfnunaraðila hafi nú þegar verið reiknað í öllum meginatriðum, þ.e. með því að reikna út hagræði af einstökum afhendingum í miklu magni. Hér sé að mati kæranda verið að slá saman tveimur ólíkum og óskyldum þáttum við mat á hagræði viðskipta. Þá kemur fram að kærandi hafi vakið athygli PFS á því hversu óæskileg sú breyting hafi verið að afnema viðskiptasamninga

og meta hagræði af viðskiptum út frá magni innan mánaðar (þriggja mánaða tímabili) í stað þess að horfa til eins árs. Hagræði af viðskiptum við stórnotendur og söfnunaraðila væri að verulegu leyti fólgið í vissu um það magn sem bærisk yfir lengri tíma.

Þá telur kærandi einnig mikilvægt að taka fram að tilvist einkaréttar Íslandspósts leiði ekki til þess að við mat á hagræði af slíkum reglubundnum viðskiptum verði beitt öðrum mælikvörðum. Meta verði hagræðið með sama hætti og á hverjum öðrum markaði og út frá lögmaðlum hagfræðinnar. Ekki sé unnt að ganga út frá því að það magn sem berisk frá söfnunaraðilum myndi hvort sem er berast til Íslandspósts vegna einkaréttarins. Póstnotendur myndu eflaust í auknum mæli leita annarra leiða til að koma skilaboðum til viðskiptavina.

Umfang viðbótarafsláttar:

Kærandi vísar að fullyrðingu PFS í hinni kærðu ákvörðun um að það sé ekki hlutverk stofnunarinnar að skapa svigrúm fyrir söfnunaraðila heldur að greina raunhagræði. Kærandi telur að PFS verði að vera ljóst út á hvað starfsemi söfnunaraðila gangi og að þrengt hafi verið að starfsemi þeirra með ákvörðun PFS nr. 16/2012. Þó gjaldskrá Íslandspósts sé ekki til endurskoðunar í heild sinni í þessu máli þá sé óhjákvæmilegt samhengi milli þess sem kalla megi neðri og efri hluta gjaldskrár. Í neðri hluta gjaldskrárinnar hafi verið fallið frá fyrra fyrirkomulagi afsláttar og hagræði af afhendingu til póstmíðstöðvar fest í formi grunnverðs (magnpóstur). Til viðbótar hafi síðan verið skilgreint hagræði af stökum afhendingum. Þetta tvennt geri það að verkum að fjöldi póstmíðtenda njóti þessa hagræðis í beinum viðskiptum við Íslandspóst. Söfnunaraðilar verði því að bjóða betur og geti þar nær einungis unnið með þá afslætti sem veittir séu vegna hagræðis af miklum og reglubundnum viðskiptum. Því sé það mikilvægt fyrir söfnunaraðila að það hagræði sé rétt greint.

Samanburður við eldri afsláttarkjör:

Kærandi gagnrýnir orð PFS í hinni kærðu ákvörðun að samanburður kæranda við eldri afsláttarkerfi væri villandi enda hafi umfram afsláttur til stórnotenda verið háður allt að 5 daga dreifingu og því sé hann ekki samanburðar hæfur við afslátt vegna reglubundinna viðskipta. Þá gerir kærandi grein fyrir afstöðu sinni til þess máls sem fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 34/2012 og úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2012. Kærandi fjallar síðan um eldra fyrirkomulag sem hann telur líklegt að hafi gefið betri mynd af raunverulegu hagræði viðskipta ÍSP við stórnotendur. 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.

Um úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012:

Kærandi vísar að þeim ummælum PFS í hinni kærðu ákvörðun, að í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012 hafi nefndin talið þrjá þætti vera grundvöll afsláttar vegna reglubundinna viðskipta, þ.e. aukin yfirsýn og skilvirkni, möguleiki á að hagræða í rekstri og skipulagning fjármagns og mannafla. Kærandi telur að þarna hafi ekki verið um tæmandi talningu afsláttar vegna reglubundinna viðskipta að ræða. Upptalning nefndarinnar hafi verið í dæmaskyni þar sem PFS hafi með öllu vanrækt að rannsaka og taka tillit til hagrænna raka fyrir slíkum afsláttum. Það sé mat kæranda enda þótt nefndin segi það ekki berum orðum að PFS hafi vanmetið það hagræði sem fólgið sé í reglubundnum viðskiptum.

Áhrif gjaldskrárbreytinga á söfnunarmarkað:

Kærandi gagnrýnir umfjöllun PFS í hinni kærðu ákvörðun um þær jákvæðu breytingar sem stofnunin telji að hafi orðið á söfnunarmarkaði frá gildistöku ákvörðunar PFS nr. 16/2012. Kærandi telur fullyrðingar um hlutdeild á söfnunarmarkaði rangar og byggðar á röngum forsendum. Þær taki mið af því að söfnunarmarkaðurinn sé einungis það magn sem hverju sinni sé skilað til Íslandspósts í formi magnpósts. Markaðurinn sé hins vegar mun stærri eða allur sá bréfaþóstur sem starfsemi söfnunaraðila geti tekið til og hlutdeild Íslandspósts mun stærri en PFS vilji vera láta.

Kærandi lýsir þeirri skoðun sinni að hagræði af stökum afhendingum hafi verið ofmetið og hagræði af reglubundnum viðskiptum vanmetið. Þetta hafi haft þau áhrif að söfnunaraðilar hafi neyðst til að verðleggja þjónustuna mjög lágt. Hafi því að mati kæranda skapast mjög óheilbrigðar aðstæður á markaðnum þar sem tap sé af rekstri og ljóst að fyrirtækin fái ekki þrífist til langframa við þessar aðstæður, þ.e. ætli þau að starfa eingöngu sem söfnunaraðilar.

Útreikningar á viðbótarafslætti:

Kærandi tekur undir með PFS, að viðskipti stórnotenda og söfnunaraðila til fjölmargra ára hafi gert það að verkum að Íslandspóstur hafi getað hagrætt verulega í rekstri. Kæranda og PFS greini hins vegar í grundvallaratriðum á um mat á hagræði af reglubundnum viðskiptum. Af rökstuðningi í hinni kærðu ákvörðun virðist mega ráða að PFS líti á hagræði sem hljótist af reglubundnum viðskiptum sem eins konar afleidda stærð. PFS telji að búið sé að festa stærsta hluta hagræðisins í neðri hluta gjaldskrárinnar. Þannig sé í fyrsta lagi búið að greina fastan grunnafslátt vegna afhendingar beint til póstmíðstöðvar (32 kr.) Við þá greiningu sé ekki litið til afhends magns heldur fyrst og fremst þess kostnaðar sem sparist við það að notast ekki við pósthúsin. Í öðru lagi sé búið að greina hagræði af mótteknu magni í einu. Þegar þetta tvennt hafi verið greint sé lægsta einingarverð 61 kr. fyrir BM pósti en um 77 kr. fyrir AM pósti. Kærandi telur að af hinni kærðu ákvörðun megi ráða að greining PFS á hagræði af reglubundnum viðskiptum felist ekki í eiginlegri greiningu á hagræði sem í slíkum

viðskiptum felist heldur gagnályktum frá eigin niðurstöðum stofnunarinnar um hagræði sem talið sé að felist í afhendingarmáta og hagræði af stökum magnafhendingum. Komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að eftir standi 3-4 kr. sem samsvari að hámarki um 5% viðbótarafslætti. Verkefnið sé því að greina hvort sá mismunur verði réttlættur á grundvelli hagræðis af reglubundnum viðskiptum.

Kærandi bendir á að hann hafi ekki aðgang að kostnaðarbókhaldi Íslandspósts eða afkomulíkani. Hann telur aðferðarfræði PFS gallaða og ekki geta leitt til rétttrar niðurstöðu um hagræði reglubundinna viðskipta. Kærandi nefnir í þessu sambandi að sú aðferðarfræði PFS að horfa á hagræði af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum sem afleidda stærð nái ekki greina raunverulegt hagræði. Kærandi telur í raun að engin sjálfstæð greining á hagræði hafi farið fram hjá PFS en samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar hafi PFS borið að greina hagræðið sjálfstætt. Stórnotendur eigi kröfu til þess að afsláttur vegna reglubundinna viðskipta sé í samræmi við raunverulegt hagræði en ekki afleiðing fyrri ályktana PFS um hagræði af stökum afhendingum. Kærandi telur að með þessari aðferðafræði hafi PFS einfaldlega leitast við að tryggja að heildarhagræði af viðskiptum stórnotenda gæti aldrei orðið meira en sem næmi einhverjum viðmiðunartölum úr kostnaðarbókhaldi Íslandspósts, í stað þess að greina hagræðið sjálfstætt.

Þá telur kærandi hagræði af stökum sendingum verulega ofreiknað. Samkvæmt niðurstöðu PFS sé hagræði Íslandspósts af því að móttaka mörg þúsund bréf daglega frá einum og sama viðskiptavininum litlu meira en af stakri afhendingu 10.000 stykkja. Þetta mikla umfang viðskipta sem skapi mikilvægan grunn í dreifikerfi Íslandspósts auk mikils fyrirsjáanleika í allri skipulagningu rekstrar Íslandspósts telji PFS að skapi hagræði sem nemi 2,96% af verði B-pósts eða allt að 5% af verði BM pósts. Viðskipti upp á margar milljónir bréfa á ári hverju séu samkvæmt þessu litlu meira virði fyrir Íslandspóst en viðskipti sem séu örsníð þegar horft sé til heildarveltu bréfaþósts innan einkaréttar. Kærandi telur einnig að PFS hafi ekki fært rök fyrir þeirri ályktun að fyrirsjáanleiki viðskipta við stórnotendur leiði til sparnaðar í vinnuafli upp á 3 stöðugildi á ári.

Þótt neðri hluti gjaldskrár Íslandspósts sé ekki til umfjöllunar þá verði að mati kæranda ekki horft fram hjá því að vandinn virðist að stórum hluta liggja í því að það hagræði sem sé raunverulega fólgið í reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum sé nú að stórum hluta innbyggt í föstum grunnafslætti vegna magnpósts (ótengt magni) og afslætti sem tengist móttæknu magni hverju sinni (ótengt umfangi viðskipta). Afsláttur sem „ekki næst að fanga með beinum hætti“ sé síðan eyrnamerkt reglubundnum viðskiptum. Af forsendum tillagna Íslandspósts til PFS megi sjá að fyrirtækið dragi ekki í efa að hagræði sé af þeim fyrirsjáanleika sem fólgin sé í miklum og reglubundnum viðskiptum. Hins vegar hafi Íslandspóstur nýtt þá stöðu sem skapaðist við það að PFS tók fram fyrir hendur

fyrirtækisins við ákvörðun gjaldskrár og skilmála, m.a. með því að afnema skriflega viðskiptasamninga. Horfa verði til þess hvernig Íslandspóstur hafi áður metið hagræði af slíkum fyrirsjáanleika en samkvæmt eldri gjaldskrá hafi umfang viðskipta á ársgrundvelli eitt og sér talið leiða til aukins hagræðis sem hafi farið stigvaxandi eftir fjölda bréfa og gat að hámarki numið 11% umfram stakar afhendingar. Hafi hámarksafsláttur af stökum afhendingum þó verið miðaður við 30.000 stykki en ekki 10.000 stykki líkt og núverandi gjaldskrá kveði á um.

Kærandi telur einnig að stigskipting afsláttar eftir umfangi viðskipta standist ekki skoðun. Af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar megi ráða að hámark afsláttar hafi verið miðað við 200.000 stykki á mánuði þar sem hámarksnýting afkastagetu Íslandspósts skapist við afhendingu 10.000 stykkja á dag. Kærandi telur það hvorki standast hagfræðilega greiningu að telja hagræði af stakri afhendingu ná hámarki við afhendingu 10.000 stykkja né að telja hagræði af reglubundnum viðskiptum ná hámarki í 200.000 stykkjum á mánuði. Umfang heildarviðskipta Íslandspósts hafi bein áhrif á verð hvers bréfs. Verðmæti viðskipta við viðskiptavin sem póstleggi 10 milljónir bréfa á ári sé eðli málsins samkvæmt meira en þess sem póstleggi 2,4 milljónir bréfa á árið. Þá sé ljóst að mati kæranda að þessi mikli munur á magni skipti miklu við alla skipulagningu fjárfestingar og reksturs.

Loks áréttar kærandi að hann telur af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar að PFS hafi ekki brugðist við niðurstöðu úrskurðarnefndar í máli nr. 5/2012 um að ráðast í greiningu á raunverulegu hagræði af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum. Aðferðafræði PFS ein og sér geri það að verkum að óhjákvæmilegt sé að ógilda ákvörðunina enda uppfylli hún ekki þær kröfur sem gera verði til hennar á grundvelli 10. gr. stjórnarsýslulaga. PFS hafi borið að tryggja að málið væri nægilega upplýst til að unnt væri að komast að réttri niðurstöðu.

IV. Frekari athugasemdir kæranda

Frekari athugasemdir kæranda bárust þann 3. september sl., ásamt greinargerð tveggja hagfræðinga. Í athugasemdum kæranda er efni þeirra rakið.

Í annarri greinargerðinni komi fram það mat að PFS hafi ekki bætt úr þeim annmarka sem verið hafi á ákvörðun nr. 16/2012. PFS hafi ekki ráðist í sjálfstæða greiningu á hagræði af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum heldur litið á hagræði af slíkum viðskiptum sem afgangsstærð, þ.e. afleiðingu af greiningu stofnunarinnar á öðrum þáttum viðskiptanna og því sem stofnunin teldi vera hámarksafslátt af viðskiptum stórnotenda. Slík aðferðafræði standist ekki hagræna rýni. Það sama eigi við um stigaskiptingu afsláttar og magnviðmið. Einnig segi að allt bendi til þess að verulegar skekkjur séu í þessum niðurstöðum PFS. Það standist ekki skoðun að munur á hagræði

af stökum viðskiptum upp á 10.000 stykki og reglubundnum viðskiptum þar sem sami fjöldi sé afhentur daglega sé einungis 2,96% að hámarki (frá verði B pósts). Öll merki þess séu því í málinu að hagræði sé stórlega vanmetið.

Í hinni greinargerðinni sé vakin athygli á að ekki sé hægt að sjá hvaða rök búi að baki nýju afsláttarfyrirkomulagi vegna reglubundinna viðskipta og hvers vegna hagræði sem áður hafi verið talið allt að 11% sé nú allt að 2,54% (frá verði A pósts). Að sama skapi verði ekki ráðið hvaða hagrænu rök búi að baki ákvörðun um að miða hámarkshagræði af viðskiptum innan hvers dags við 10.000 stykki í stað 30.000 stykkja áður og hagræði af reglubundnum viðskiptum við 2.4 milljón stykkja á ársgrundvelli í stað 10 milljóna áður.

Kærandi telur niðurstöður hagfræðinganna vera í öllum aðalatriðum í samræmi við framsetningu hans í kæru.

V. Helstu málsástæður PFS

Í greinargerð PFS, dags. 19. september sl., eru málsatvik rakin og minnt á að ákvörðun PFS nr. 16/2012 hafi verið staðfest af úrskurðarnefnd í öllum meginatriðum, að undanskildum þeim hluta hennar þar sem fjallað var um afslætti vegna reglubundinna viðskipta. Um þennan þátt málsins taldi úrskurðarnefnd nauðsynlegt að rökstutt væri hvers vegna afslættir skyldu vera með þeim hætti sem ákvörðun PFS mælti fyrir um.

PFS tekur fram að í kæru komi fram mörg sjónarmið og málsástæður sem nú þegar hafi hlotið umfjöllun og afgreiðslu hjá PFS, úrskurðarnefnd og héraðsdómi Reykjavíkur, mál E2167/2012 frá 31. janúar 2013. Vísar PFS í þessu sambandi til umfjöllunar úrskurðarnefndar um valdheimildir PFS og ýmsa þætti sem tengjast útreikningum á afsláttum. Einnig er vísað til þess að úrskurðarnefnd hafi ekki talið nauðsynlegt að verkfræðileg og hagfræðileg úttekt færi fram enda hafi rökstuðningur nefndarinnar eingöngu verið byggður á því að skort hafi rökstuðning af hálfu PFS fyrir þeim afsláttarprósentum sem ákveðnar hafi verið vegna reglulegra viðskipta. Að mati PFS komi framangreindir þættir ekki til endurskoðunar á ný enda hafi þeir þegar hlotið efnislega umfjöllun. Fyrir nefndinni liggja því einungis það álitaefni að taka afstöðu til umfangs/stærðar viðbótarafsláttar vegna reglubundinna viðskipta, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 5/2012.

Í greinargerð PFS koma fram eftirfarandi athugasemdir við þau sjónarmið sem fram koma í kæru:

Formhlið málsins;

PFS telur að úrskurðarnefnd hafi tekið afstöðu til kröfu kæranda um ógildingu vegna skorts á valdheimildum PFS í úrskurði nefndarinnar nr. 5/2012. Þar sé með ítarlegum hætti farið yfir forsögu málsins og valdheimildir stofnunarinnar. PFS sé því ekki ljóst hvað kærandi eigi við með að stofnunin sé að verja eigin rannsókn og ákvörðun um efni skilmála. Í 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 komi skýrt fram að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli byggðar á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í 5. mgr. sé jafnframt kveðið á um að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhendi mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safni saman póstsendingum og afhendi rekstrarleyfishafa. Slík gjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. PFS telji ljóst að byggja skuli á raunkostnaði rekstrarleyfishafa, þ.e. Íslandspósts, ásamt hæfilegum hagnaði. Athugun á þessum atriðum geti, eðli málsins samkvæmt, ekki farið fram án sérstakrar rannsóknar af hálfu PFS, þar sem m.a. sé tekið tillit til þeirra leiðbeininga sem leiddar verði af fyrri úrskurðum nefndarinnar. Því hafnar PFS því að stofnunin hafi farið út fyrir valdheimildir sínar í hinni kærðu ákvörðun eða að ekki hafi verið gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

Forsendur hinnar kærðu ákvörðunar;

Um nauðsyn á sérstökum samningum;

PFS telur að úrskurðarnefnd hafi ekki tekið undir sjónarmið kæranda um nauðsyn sérstakra samninga. Úrskurður 5/2012 beri ekki með sér að nefndin telji slíka samninga nauðsynlega til viðbótar við þá viðskiptaskilmála sem um afslættina gildi. Sjónarmið kæranda um að sérstakur samningur sé senda fyrir afsláttarkjörum hafi því enga þýðingu um hina efnislegu niðurstöðu málsins. Tilvist sérstakra samninga hafi ekki áhrif á hagræði Íslandspósts að því er varði útreiknaða afslætti. Slíkir samningar myndu ekki gera annað en að endurtaka þau verð og afsláttarkjör sem þegar lægu fyrir í skilmálum Íslandspósts, enda væru þessi tilteknu viðskipti um margt ekki umsemjanleg.

Umfang viðbótarafsláttar;

PFS bendir á að í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu séu stórir notendur og söfnunaraðilar lagðir að jöfnu og eigi samkvæmt lögnum að njóta sömu kjara. PFS mótmælir því að hin nýja gjaldskrá og afsláttarfyrirkomulag vegna magnpósts hafi ein og sér þrengt að starfsemi söfnunaraðila. Söfnunaraðilar beri að mati PFS ábyrgð á sinni starfsemi og þeim kjörum sem þeir bjóði viðskiptavinum sínum.

Samanburður við eldri afsláttarkjör;

PFS telur að það hafi ekki þýðingu að kærandi vísi til umfram afsláttar sem byggir á öðrum skilmálum og forsendum en nú giltu samkvæmt breyttu afsláttarfyrirkomulagi. Fjallað hafi verið um eldra afsláttarfyrirkomulags í öðrum ákvörðunum PFS, úrskurðarnefndar og héraðsdómi og sé ekki til umfjöllunar í máli þessu.

Um úrskurð úrskurðarnefndar nr. 5/2012:

PFS hafnar fullyrðingu kæranda um að úrskurðarnefnd hafi talið líklegt að PFS hafi vanmetið það hagræði sem fólgið sé í reglubundum viðskiptum. PFS telur að úrskurðarnefnd taki undir sjónarmið stofnunarinnar um að hagræði geti verið fyrir hendi. Í úrskurðinum séu hins vegar ekki vísbendingar um að nefndin hafi myndað sér skoðun á því hversu miklu hagræði reglubundin viðskipti ættu að skila. Úrskurðarnefndin geri fyrst og fremst athugasemd við að ákvörðun PFS hafi ekki að geyma röksemdir sem skýri nægjanlega vel ástæður þess að stærðargráða afslátta sé ákvörðuð 2-5% vegna heildarviðskipta á mánuði.

Áhrif gjaldskrárbreytinga á söfnunarmarkað:

PFS leggur áherslu á að það sé á ábyrgð söfnunaraðila að láta viðskiptavinum njóta magnafslátta sinna óháð afhentu magni hverju sinni. Afslættir af magnpósti gefi talsvert samkeppnislegt svigrúm, en hafa beri í huga að Íslandspósti sé ekki heimilt að bjóða slíka afslætti umfram móttækið magn skv. afsláttarstiga eins og söfnunaraðili geti gert kjósi hann að gera slíkt. Framangreint sé að mati PFS ein af forsendum þess að söfnunaraðilar geti keppt við Íslandspóst með góðum árangri í söfnun magnpósts, enda með 85% hlutdeild í magnpósti sem afhentur sé Íslandspósti.

PFS telur að úrskurðarnefnd hafi nú þegar fjallað um það sem kærandi telur yfirlýst markmið PFS með gjaldskrárbreytingunum, þ.e. að bregðast við sterkri innkomu kæranda á markaðinn. Úrskurðarnefnd hafi talið aðferðarfræði PFS við útreikning á afsláttarkjörum vera í fullu samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Innkoma kæranda á markað hafi ekkert með niðurstöðu PFS að gera að því er varðar útreikning á afsláttarkjörum til söfnunaraðila/fyrirtækja.

Jafnframt mótmælir PFS fullyrðingum kæranda um að hagræði af stökum afhendingum hafi verið ofmetið á meðan hagræði af reglubundnum viðskiptum hafi verið talið lítið sem ekkert. Þá liggja einnig fyrir að úrskurðarnefnd hafi þegar fjallað ítarlega um greiningu PFS á afsláttum vegna stakra afhendinga.

Útreikningar á viðbótarafslætti:

PFS mótmælir fullyrðingu kæranda um að engin greining hafi verið gerð á raunverulegu hagræði af reglubundnum viðskiptum. PFS mótmælir einnig því sem haldið er fram af kæranda að niðurstaða PFS um stærð afslátta vegna reglubundinna viðskipta sé „afleidd stærð“ og að greiningin feli ekki í sér mat á hagræði og aðferðarfræði PFS því gölluð.

PFS kveðst byggja í grundvallaratriðum á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðargreiningu einkaréttar innan alþjónustu þar sem Íslandspóstur beiti verkgrunduðum kostnaðarreikningi (Activity Based Costing (ABC)) við staðfærslu kostnaðar á tegund þjónustu. Grunnáferðarfræði Íslandspósts byggir á því að skipta fyrirtækinu upp í aðgerðir og greina síðan magn og kostnað við hverja aðgerð. Þannig sé einingakostnaður hvernar aðgerðar reiknaður. Síðan sé magn hvers vöruflökks fundinn fyrir hverja aðgerð. Úr afkomulíkaninu fáiist því bæði einingakostnaður hvers vöruflökks pr. aðgerð og heildarkostnaður við hvern vöruflökk. Rekstrar- og fjárfestingarkostnaður fyrir hvern tekjuflokk í afkomulíkani félagsins sé reiknaður út frá þeim kostnaði sem falli til við það að veita viðkomandi þjónustu. Til grundvallar þeim útreikningum sé raunkostnaður félagsins, en hann sé færður á tilteknar kostnaðarstöðvar (cost center) í bókhaldi. Kostnaðarstöðvar innan félagsins séu fyrir tiltekin svæði í póstmíðstöð, fyrirtækjapósthús, útkeyrsludeild, dreifingarmiðstöðvar, landpósta og öll pósthús auk þess sem kostnaðarstöð sé til fyrir yfirstjórnunarkostnað, sölusvið, fasteignadeild, tölvudeild o.fl.

Varðandi stærðargráðu viðskiptaafsláttar þá kveður PFS svigrúmið annars vegar takmarkast við heildarsparnað á viðeigandi kostnaðarstöðum og hins vegar af reiknuðum afslætti til viðkomandi magnpóstaðila vegna afhendingar og magns í einu. Að því leyti megi að mati PFS segja að um afleidda stærð sé að ræða eins og kærandi haldi fram. Þó sé um að ræða hliðstæðan sparnað og sá sparnaður sem tengdur sé við einstakar afhendingar og magn í einu á viðkomandi kostnaðarstöð. Því sé að mati PFS mikilvægt að skoða afslætti heildstætt þar sem verið sé að hlutfalla sparnað í formi afsláttarstiga á grundvelli heildarhagræðis í viðkomandi kostnaðarstöðvum sem kostnaðarbókhald Íslandspósts leiði fram. Afkomulíkan Íslandspósts leiði að mati PFS fram heildar- og einingarkostnað almenns pósts (A-B pósti) annars vegar og magnpósts (AM –BM póstur) hins vegar.

Í samræmi við niðurstöðu ákvörðunar PFS nr. 16/2012 sem byggði á kostnaðarbókhaldi (afkomulíkani) Íslandspósts hafi kostnaðarverð fyrir almennan A pósti verið 120 kr. og fyrir AM magnpósti um 74 kr. sem samsvari um 39% hámarksafslætti. Fyrir almennan B pósti hafi verið verið 103 kr. og fyrir BM magnpósti um 58 kr. sem samsvari tæplega 44% hámarksafslætti, en magnpóstur sé að mestu leyti B póstur.

PFS telur kostnaðarbókhald Íslandspósts sýna mismun kostnaðar vegna almenns pósts og magnpósts, þ.e. í hvaða kostnaðarstöðvum mismunandi kostnaður liggir. PFS hafi síðan greint í hverju sparnaðurinn felist sem leiði af sér lægri kostnað þegar um magnpóstviðskipti væri að ræða. Orsakasamhengi sparnaðar af magnviðskiptum sé síðan greint í þrjá flokka út frá kostnaðarliðum sem í fyrsta lagi séu óháðir afhentu magni í einu (föst krónutala), í öðru lagi af miklu magni afhentu í einu (stighækkandi

sparnaður í samræmi við aukið magn) og í þriðja lagi hvort um óbeint hagræði sé að ræða sem ekki falli beint undir fyrri tvær forsendur um sparnað.

PFS rekur síðan nánar inntak niðurstöðu ákvörðunar nr. 16/2012. Bent er á að réttlætning viðbótarafsláttar fyrir þá sem afhentu reglubundið mikið magn umfram aðra viðskiptavini byggðist á því að þessir aðilar gætu að mati PFS haft reglubundið samráð við Íslandspóst um afhendingu á miklu magni auk jafnari gæða forflokunar, röðunar o.fl.

PFS tekur fram að afsláttur vegna reglubundinna viðskipta sé ekki skilgreindur með beinum hætti í lögum um pósthjónustu. Afslætti sé ekki ætlað að vera sérstök þóknun til söfnunaraðila. Að uppsöfnuð viðskipti hafi vægi sé fyrst og fremst útfærsluatriði, auk þess að vera ætlað að hvetja til og stuðla að sem hagkvæmastri nýtingu fjármuna og mannafla Íslandspósts.

Þá kemur fram í greinargerð PFS að stofnunin hafi útfært afsláttarfyrirkomulag Íslandspósts í heild með það í huga að það endurspegladi sem best niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar. PFS hafi af þeim sökum lagt áherslu á að skoða þyrfti afsláttarfyrirkomulagið heildstætt. Á bak við hvern lið séu ákveðnar kostnaðarforsendur og ef þeim væri breytt þá gætu forsendur einstakra liða í verðskrá og afsláttarstiga raskast.

Þá segir í greinargerðinni að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS birt mat sitt á því hvort 3-4 kr. kostnaðarbilið sem samsvaraði allt að 5% viðbótarafslætti, stæðist skoðun út frá mati á hagræði í fjárfestingar- og rekstrarkostnaði sem reglubundin magnviðskipti orsökðu. Þetta mat hafi ekki komið fram í ákvörðun nr. 16/2012. Tilgangurinn sé að færa frekari rök fyrir því að slíkur viðbótarafsláttur og stærðargráða hans gæti yfir höfuð verið réttlætanlegur til aðila sem afhendi mikið magn í einu með reglubundnum hætti. Í hinni kærðu ákvörðun færi PFS rök fyrir hagræði, m.a. á grundvelli umsagna Íslandspósts um fjárfestingu og afköst í flokkun og álagi í móttöku á pósti. Útkoma greiningar PFS hafi verið að slíkt mat leiddi fram niðurstöðu um umfang hagræðis sem réttlætti að aðilar sem afhentu mikið magn í einu með reglubundnum hætti væri boðinn sérstakur viðbótarafsláttur sem fangaði hagræðið af slíkum viðskiptum.

PFS telur að með vísan til nánari skýringa á forsendum hagræðis sem kostnaðarbókhald Íslandspósts leiði fram, auk sérstaks mats stofnunarinnar á hagræði vegna reglubundinna magnviðskipta, þá hafi stofnunin í hinni kærðu ákvörðun rökstutt niðurstöðu um tilurð og stærðargráðu viðbótarafsláttar (2-5%) í ákvörðun nr. 16/2012 með fullnægjandi hætti í samræmi við efni og umfang málsins.

Lokaorð:

PFS ítrekar að fyrir úrskurðarnefnd liggja eingöngu að taka afstöðu til þeirrar niðurstöðu PFS að umræddur viðbótarafsláttur eigi að vera á bilinu 2-5%. Önnur atriði afsláttarfyrirkomulagsins komi ekki til endurskoðunar. Í hinni kærðu ákvörðun sé hagræði Íslandspósts af reglubundnum viðskiptum metið í samræmi við áskilnað 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd hafi með úrskurði 5/2012 fallist á að aðferðarfræði PFS sé í samræmi við ákvæðið. Af umfjöllun nefndarinnar í málinu verði ekki ráðið að fram þurfi að fara verkfræðileg og/eða hagfræðileg greining á viðbótarafsláttum sérstaklega, enda meginregla í lögum um pósthjónustu að miða eigi við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og að líta eigi til þeirra þátta sem sparist við magnviðskipti miðað við venjulega pósthjónustu rekstrarleyfishafa (Íslandspósts) þegar afsláttur sé metinn.

PFS telur einnig liggja fyrir að ekki sé heimild í lögum um pósthjónustu, sambærileg þeirri í lögum um fjarskipti, um smíði fræðilegs líkans um verðlagningu Íslandspósts. Sjónarmið kæranda um nauðsyn þess, sem og gögn hagfræðinganna, geti því aldrei að mati PFS verið annað en almennar vangaveltur og ályktanir um viðfangsefnið, sem ekki verði lagðar til grundvallar. Málið snúist eingöngu um rökstuðning fyrir ákvörðun um afsláttarprósentur sem ákvarða skuli á kostnaðarlegum forsendum hjá viðkomandi rekstrarleyfishafa í samræmi við lög um pósthjónustu.

Loks áréttar PFS að fyrir liggja að stefnt sé að því að endurskoða það afsláttarfyrirkomulag sem ákveðið hafi verið með ákvörðun nr. 16/2012 og sé því mikilvægt að mati PFS að það afsláttarfyrirkomulag sem nú sé verði óbreytt þar til endurskoðun hafi farið fram á grundvelli nýs kostnaðarlíkans sem Íslandspóstur sé nú að vinna að.

VI. Afstaða Íslandspósts

Í athugasemdum Íslandspósts, dags. 23. september sl., er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað. Íslandspóstur ítrekar að úrskurðarnefnd hafi í úrskurði nr. 5/2012 aðeins ógilt þann hluta ákvörðunarinnar sem lotið hafi að því að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði, þ.e. viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta, skyldu vera á bilinu 2-5%. Úrskurðarnefnd virðist þó, þrátt fyrir að rökstuðningur fyrir afsláttarprósentunni sem slíkri lægi ekki fyrir, telja rök fyrir því að reglubundin afhending gæti falið í sér hagræði fyrir Íslandspóst sem úrskurðarnefnd taldi grundvallast af þremur þáttum, þ.e. aukinni yfirsýn og skilvirkni, möguleika til að hagræða í rekstri og skipuleggja fjármagn og mannafla. Í kjölfarið hafi Íslandspóstur sent PFS tillögu að útreikningum á viðbótarafsláttum vegna reglubundinna viðskipta miðað við þær skilmálabreytingar sem ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurð 5/2012, hefði í för með sér. Útreikningar Íslandspósts leiddu í ljós að viðbótarafslættir gætu í mesta lagi

verið á bilinu 1,5-3%. Líkt og rakið er í hinni kærðu ákvörðun lagði PFS aðra aðferðarfræði til grundvallar útreikningum sínum. Var niðurstaða PFS sú sama og í fyrri ákvörðun, þ.e. að viðbótarafslættir gætu verið á bilinu 2-5%.

Almennt;

Íslandspóstur bendir á að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið bætt úr þeim annmarka sem úrskurðarnefnd taldi vera á fyrri ákvörðun PFS um sama efni, þ.e. skorti á rökstuðningi fyrir 2-5% viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Þrátt fyrir það telur Íslandspóstur að stór hluti athugsemda kæranda lúti að atriðum sem leyst hafi verið efnislega úr í úrskurði 5/2012, en ekki að athugsemdum er varði sérstaklega annmarka á útreikningi PFS fyrir viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Því árétti Íslandspóstur að þau atriði sem staðfest hafi verið af úrskurðarnefnd í úrskurði nr. 5/2012 geti ekki komið til endurskoðunar í þessu kærumáli, enda nefndin bundin af fyrri úrskurði sínum um þessi sömu atriði.

Hagræðið af reglubundnum viðskiptum, umfang og eðli viðbótarafsláttar;

Af hálfu Íslandspósts er öllum sjónarmiðum kæranda um hugsanlegt hagræði af reglubundnum viðskiptum alfarið hafnað.

Í fyrsta lagi virðist kærandi líta framhjá því að þegar hafi verið reiknað meginhagræði Íslandspósts af viðskiptum við stóra viðskiptavinum í magnpósti. Fyrir liggja að hagræðið sé að langmestu leyti í móttöku Íslandspósts á miklu magni í einu með tilteknum hætti í samræmi við skilmála félagsins um magnpóst.

Í öðru lagi telur Íslandspóstur rétt að geta þess að viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta séu afslættir sem sé ætlað að ná til hugsanlegs viðskiptahagræðis sem kunni að skapast hjá Íslandspósti vegna viðskiptavina sem séu í reglubundnum viðskiptum.

Í þriðja lagi hafi afstaða Íslandspósts verið sú að hagræðið af reglubundnum viðskiptum einum og sér, sé í reynd óverulegt, miðað við þá skilmála sem gildi í dag, enda liggja fyrir í útreikningum félagsins að meginhagræði þess felist í móttöku mikils magns pósts í einu. Í ljósi fyrirmæla úrskurðar nr. 5/2012 hafi Íslandspóstur ákveðið að leggja út í vinnu við að fara yfir þá kostnaðarliði þar sem hugsanlega kynni eitthvað að sparast í reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi viðskipti. Niðurstöður þessarar athugunar voru þær að telja mætti líklegt að einhver handtök gætu sparast á nokkrum stöðum við vinnslu og meðhöndlun pósts og í stoðeildum að viðskiptavinir væru í reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi. Varðandi tapsáhættu viðskiptakrafna var það mat Íslandspósts að ekki væri hægt að meta það með óyggjandi hætti að meiri áhætta væri fyrir Íslandspósts að vera með fleiri tilfallandi viðskiptavinum umfram einn í reglulegum viðskiptum vegna sömu viðskipta.

Í fjórða lagi tekur Íslandspóstur undir með PFS um að einkaréttur félagsins á dreifingu á póstsendinga undir 50 g geri það að verkum að hugsanlegt hagræði Íslandspósts vegna fyrirsjáanleika tengdum samningum við reglubundna viðskiptavinum, verði í reynd að engu. Skipti það Íslandspóst ekki máli frá hverjum pósturinn berist heldur magnið sem komi í hvert skipti. Fyrirtæki sem sendi mikið magn pósts í einu, og sem séu þannig í aðstöðu til þess að senda sjálf magnpóst til Póststöðvar, séu uppistaðan í viðskiptum söfnunaraðila. Magnpóstur sé jafnframt þess eðlis að stærstur hluti hans komi alltaf um mánaðarmót auk þess séu gerðar ákveðnar kröfur um póstlagningartíma og frágang hans í skilmálum félagsins. Gildi þetta óháð því hvort um póstlagningu söfnunaraðila sé að ræða eða póstlagt beint frá fyrirtæki. Íslandspóstur telur að mynstur póstlagningar hafi lítið breyst með tilkomu kæranda. Sé það því ekki svo að mikil óvissa fylgi reglubundnum viðskiptum án bindandi samninga sem bitni á hagræðinu og veittum afsláttarkjörum, líkt og kærandi haldi fram, enda ljóst að mati Íslandspósts, á grundvelli einkaréttarins, að stærstur hluti sendinganna muni koma áfram til Íslandspósts á sama tíma, þrátt fyrir að slíkir bindandi samningar við reglubundna viðskiptavinum séu ekki fyrir hendi.

Í fimmta lagi vill Íslandspóstur benda á þær sérstöku aðstæður sem fyrirtækið starfi við í ljósi einkaréttarins og þeirrar alþjónustuskyldu sem hvíli á félaginu. Í þessu sambandi sé rétt að geta þess að Íslandspóstur sé bundinn af alþjónustuskyldu og þeim gæðakröfum um hámarks útburðartíma innan alþjónustu sem ákvæði laga um póstpjónustu geri kröfu um. Alþjónustuskyldan þrengi verulega að svigrúmi félagsins til frekari hagræðingar í dreifikerfi sínu.

Útreikningar á hagræði vegna reglubundinna viðskipta;

Við yfirferð Íslandspóst á þeim kostnaðarliðum sem hugsanlega kynnu að sparast við það að viðskiptavinir væru í reglulegum viðskiptum á móti tilfallandi viðskiptum var komist að þeirri niðurstöðu að viðbótarafslættir gætu að hámarki verið á bilinu 1,5-3%. Í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS þó ekki fallist á aðferðarfræði Íslandspósts. Hefur félagið þó ákveðið að una við þá niðurstöðu en hafnar því alfarið að hagræði sé meira en PFS mæli fyrir um.

VII. Frekari athugasemdir kæranda

Kærandi sendi frekari athugasemdir, dags. 11. október sl., við umsagnir PFS og Íslandspósts. Kærandi telur að af umsögn PFS megi ráða að stofnunin telji að honum hafi borið að fjalla eingöngu um efri hluta gjaldskrár (afslættir vegna reglubundinna og umfangsmikilla viðskipta) en ekki um neðri hluta gjaldkrárinnar. Í hinni kærðu ákvörðun sé greining á neðri hluta gjaldskrárinnar þó lykilforsenda niðurstöðunnar. Afslættir vegna reglubundinna viðskipta hafi ekki verið fundnir með greiningu á

raunhagræði af slíkum viðskiptum heldur sé um afleidda stærð að ræða. Aðferðarfræði stofnunarinnar sjálfrar krefjist þess því að vikið sé að einhverju marki að neðri hluta gjaldskrárinnar.

Þá telji PFS umfjöllun kæranda um formhlið málsins óþarfa sökum þess að þegar hafi verið leyst úr álitaefnum um valdsvið stofnunarinnar í úrskurði nr. 5/2012. Kærandi tekur fram að hann sé enn þeirrar skoðunar að lagaheimild hafi skort til ákvörðunar PFS. Sömu sjónarmið eigi við í þessu máli og því verði að halda umræddum málsástæðum til haga þar til úr því hafi verið skorið hjá umboðsmanni. Kærandi tekur jafnframt fram að í tilefni af kvörtun hans hafi umboðsmaður Alþingis hafi beint fyrirspurnum til úrskurðarnefndarinnar. Af þeim verði ráðið að umboðsmaður telji veruleg áhöld um það hvort PFS hafi haft lagaheimild til að taka slíkar ákvarðanir um gjaldskrá og skilmála og hér um ræði.

Kærandi ítrekar þá skoðun sína að PFS hafi vanrækt að greina raunhagræði Íslandspósts af reglubundnum viðskiptum, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu og úrskurð úrskurðarnefndar nr. 5/2012. Hagræði Íslandspósts af slíkum viðskiptum sé því með öllu órannsakað. Þá sé fullyrðing PFS um að lagaheimild skorti til þess að ráðast í hagfræðilega greiningu á hagræði viðskiptanna ekki í samræmi við umrætt ákvæði. Kærandi telur sömu niðurstöðu leiða af 11. gr. samkeppnislaga enda sé Íslandspóstur óumdeilanlega markaðsráðandi innan einkaréttarins.

Kærandi telur að við mat á hagræði Íslandspósts af umfangsmiklum og reglubundnum viðskiptum verði ekki lagt til grundvallar að hagræðið sé lítið eða ekkert sökum þess að póstur muni hvort eða er alltaf skila sér til Íslandspósts á grundvelli einkaréttarins. Kærandi telur að meta þurfi hagræðið eins og einkarétturinn sé ekki fyrir hendi. Með einkaréttinum hafi samkeppni þegar verið takmörkuð. Ákvæði 5. mgr. 16. gr. sé ætlað að stuðla að starfsemi söfnunaraðila þrátt fyrir tilvist einkaréttarins. Því færi það gegn tilgangi ákvæðisins að telja að tilvist einkaréttarins geri hagræði af viðskiptum við söfnunaraðila og stórnotendur minna en ella. Kærandi telur einnig að raunhagræði Íslandspósts af reglubundnum viðskiptum sé umtalsvert. Fyrirtækið geti gengið út frá því að sendingar frá stórnotendum og söfnunaraðilum berist í miklu magni daglega allt árið um kring beint til póstmíðstöðvar. Kærandi bendir á þau áhrif sem vissan um reglubundið mikið magn hafir á skipulag dreifikerfis. Föst reglubundin viðskipti séu grundvallaratriði í öllum dreifikerfum.

Að öðrum leyti áréttar kærandi það sem fram kemur í kæru og síðari athugasemdum hans.

VIII. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun PFS að ákveða að viðbótarafslættir Íslandspóst vegna reglubundinna viðskipta, mánaðarafslættir skuli vera allt að 5%. Afsláttur fyrir 20.000-49.999 stykki á mánuði skuli vera 2,0%, fyrir 50.000-99.999 stykki á mánuði skuli hann vera 3,0%, fyrir 100.000-199.999 stykki á mánuði 4,0% og loks 5,0% sé stykkjafjöldi á mánuði yfir 200.000. Reikna skuli viðbótarafslátt vegna reglubundinna viðskipta miðað við póstlagningu á hverju þriggja mánaða tímabili.

Kærandi telur að PFS hafi skort lagaheimild til töku hinnar kærðu ákvörðunar. Þá hafi stofnunin ekki brugðist við þeim annmörkum sem verið hafi á ákvörðun nr. 16/2002 samkvæmt úrskurði nr. 5/2012 með því að ráðast í greiningu á raunverulegu hagræði af reglubundum og umfangsmiklum viðskiptum. Aðferðarfræði PFS geri það að verkum að ógilda beri hina kærðu ákvörðun enda uppfylli hún ekki kröfur 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

PFS og Íslandspóstur telja að í hinni kærðu ákvörðun hafi verið bætt úr þeim ágöllum sem verið hafi á ákvörðun nr. 16/2012 að mati úrskurðarnefndar. Stofnunin hafi rökstutt afsláttarprósenta vegna heildarviðskipta á mánuði. Önnur atriði afsláttarfyrirkomulagsins komi ekki til skoðunar. Í hinni kærðu ákvörðun hafi hagræði Íslandspóst verið metið í samræmi við áskilnað 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Ekki hafi verið gerð krafa um verkfræðilega og/eða hagfræðilega greiningu á viðbótarafslættinum.

2.

Valdheimild PFS samkvæmt 16. gr. laga um póstpjónustu

Í úrskurði nr. 5/2012 féllst úrskurðarnefnd á þá afstöðu PFS að stofnunin gæti ekki sinnt hlutverki sínu samkvæmt lögum um póstpjónustu nema fyrirhugaðar breytingar á viðskiptaskilmálum og gjaldskrám væru í samræmi við lög og reglur sem um viðkomandi starfsemi giltu. Teldi PFS gjaldskrá þá sem lögð hefði verið fram af Íslandspósti brjóta gegn lögum og reglum hefði stofnunin heimild til þess að krefjast þeirra breytinga sem nauðsynlegar væru til þess að gjaldskráin gæti hlotið samþykki. Afstaða úrskurðarnefndar til þessa atriðis liggur fyrir í úrskurði nr. 5/2012. Niðurstaða nefndarinnar um þetta atriði á einnig við í máli þessu.

Úrskurðarnefnd áréttar þó þá afstöðu sína að breytingar PFS, á grundvelli 16. gr. laga um póstpjónustu, hafi verið viðbrögð við því að upphafleg tillaga rekstrarleyfishafa um viðskiptaskilmála uppfyllti að mati stofnunarinnar ekki kröfur ákvæða laga og reglugerða um póstpjónustu. Ákvörðun PFS laut því að því að færa tillögur rekstrarleyfishafa til samræmis við lög og reglur. Úrskurðarnefnd telur að markmiði 16. gr. laganna verði ekki náð nema með því að PFS sé heimilt að krefjast þess að tilteknu

atriði skilmálanna sé breytt á þann hátt sem stofnunin mæli fyrir um. Það verði þannig fært í það horf að það samræmist, að mati stofnunarinnar, þeim kröfum sem viðkomandi lög eða reglur geri, að því gefnu að lögmæt sjónarmið búi að baki breytingum PFS. Á grundvelli ákvörðunar PFS gerði Íslandspóstur síðan breytingar á viðskiptaskilmálum og sendi stofnuninni fimm dögum fyrir gildistöku þeirra.

Í tilefni af ályktun kæranda vegna fyrirspurnarbréfs umboðsmanns Alþingis um afstöðu umboðsmanns til valdheimilda PFS að þessu leyti, telur úrskurðarnefnd rétt að benda á að umboðsmaður hefur ekki tekið ákvörðun um hvort kvörtun kæranda vegna úrskurðar nr. 5/2012 gefi tilefni til frekari athugunar af hans hálfu. Bréf umboðsmanns til úrskurðarnefndar er liður í töku slíkrar ákvörðunar og gefur að mati úrskurðarnefndar ekki tilefni til ályktunar um að hann telji veruleg áhöld um það hvort ákvörðun PFS rúmist innan ákvæðis 16. gr. laga um pósthjónustu eins og haldið er fram í athugasemdum kæranda, dags. 11. október 2013.

3.

Afmörkun umfjöllunar úrskurðarnefndar

Áður en vikið verður að efnishlið málsins telur úrskurðarnefnd rétt að afmarka umfjöllunina og skoða samspil úrskurðar nr. 5/2012 og hinnar kærðu ákvörðunar. Aðila máls greinir á um hvaða málsástæður kæranda skuli koma til skoðunar í málinu og um hvaða málsástæður úrskurðarnefnd hafi þegar fjallað í úrskurði nr. 5/2012. Málsástæður kæranda lúta að nauðsyn sérstakra viðskiptasamninga, umfangi viðbótarafsláttar, samanburði við eldri afsláttarkjör, úrskurði nr. 5/2012, áhrifum gjaldskrárbreytinganna á söfnunarmarkaðinn og útreikningi á viðbótarafslætti. PFS telur úrskurðarnefnd aðeins eiga að fjalla um þá málsástæðu kæranda sem lúti að útreikningi á viðbótarafslætti.

Hinni kærðu ákvörðun er ætlað að bæta úr þeim annmarka sem var á þeim hluta ákvörðunar PFS nr. 16/2012, sem felldur var úr gildi með úrskurði nr. 5/2012. Úrskurðarnefnd taldi að í framangreindri ákvörðun PFS og viðaukum hennar væri ekki rökstutt með skýrum hætti hvers vegna viðbótarafslættir vegna magnpósts skyldu vera 2-5% vegna heildarviðskipta á mánuði.

Í ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er kveðið á um heimild rekstrarleyfishafa (Íslandspósts) til þess að setja sérstaka gjaldskrá, m.a. fyrir fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Samkvæmt ákvæðinu skal slík sérgjaldskrá taka mið af kostnaði sem rekstrarleyfihafi hafi ekki þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Í úrskurði nr. 5/2012 var fjallað um aðferð PFS við útreikning á slíkum afsláttarkjörum. Fólst hún fyrst og fremst í því að reikna kostnað Íslandspósts samkvæmt afkomulíkani félagsins við

móttöku, meðhöndlun og dreifingu bréfa, áhrif afhents magns í einu á kostnað og áhrif heildarviðskipta á afsláttarkjör. Úrskurðarnefnd taldi athugun á grundvelli framangreindra sjónarmiða vera athugun á því hvernig gjaldskráin tæki mið af kostnaði sem ekki hefði þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd gerði ekki athugasemd við forsendur útreiknings PFS og staðfesti ákvörðunina að þessu leyti. Umfjöllun af hálfu úrskurðarnefndar um aðferðir við greiningu á hagræði Íslandspósts af reglubundnum viðskiptum, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, er því lokið.

Með hinni kærðu ákvörðun hafnaði PFS tillögum Íslandspósts vegna viðbótarafsláttar vegna heildarviðskipta á mánuði og setti fram rök fyrir þeim afsláttarprósentum sem stofnunin taldi að miða ætti við vegna reglulegra viðskipta, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Þrátt fyrir að hinni kærðu ákvörðun hafi aðeins verið ætlað að bæta úr þeim annmarka sem verið hafi á ákvörðun nr. 16/2012 kemur þar einnig fram afstaða PFS til athugasemda sem fram höfðu komið í samráði við hagsmunaaðila, m.a. frá kæranda, um tillögur Íslandspósts og lutu að almennum forsendum viðbótarafsláttar. Var þar m.a. um að ræða athugasemdir og málsástæður kæranda varðandi nauðsyn sérstakra viðskiptasamninga við stórnotendur, umfang viðbótarafsláttar, samanburð við eldri afsláttarkjör, grundvöll afsláttar samkvæmt úrskurði nr. 5/2012 og áhrif gjaldskrárbreytinga á söfnunarmarkað.

Í kæru gerir kærandi athugasemdir við atriði í umfjöllun PFS sem hann telur vera forsendur hinnar kærðu ákvörðunar. Úrskurðarnefnd lítur svo á að í þeirri umfjöllun PFS felist ekki breyting á forsendum ákvörðunar PFS nr. 16/2012 sem staðfestar voru í úrskurði nefndarinnar nr. 5/2012. Annars vegar sé um að ræða ályktanir um áhrif gjaldskrárbreytinga samkvæmt fyrri ákvörðun á söfnunarmarkað, sem ekki hafi áhrif á afmarkað úrlausnarefni hinnar kærðu ákvörðunar. Hins vegar sé um að ræða svör við framkomnum athugasemdum en ekki breytingu á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar. Úrskurðarnefnd telur athugasemdir kæranda um þessi atriði með einum eða öðrum hætti snúast um forsendur fyrirkomulags viðbótarafsláttar, þ.e.a.s sjónarmið sem hann telji að líta beri til við mat á hagræði samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Með vísan til þess að umfjöllun um fyrirkomulag mats á hagræði af reglubundnum viðskiptum lauk með úrskurði nr. 5/2012 verður ekki frekar fjallað um þessar málsástæður kæranda. Úrlausnarefni úrskurðarnefndar í máli þessu varðar því ágreining um útreikning viðbótarafsláttar vegna reglubundinna magnviðskipta.

4.

Viðbótarafslættir vegna reglubundinna magnviðskipta

Samkvæmt úrskurði nr. 5/2012 taldi úrskurðarnefnd rök standa til þess samkvæmt gögnum málsins, að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhentu reglubundið mikið magn í einu, orsakaði sparnað fyrir póstrekkanda sem taka yrði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin magnviðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspósts til þess að hagræða í rekstri. Það ætti að verða til þess að betur mætti skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þyrfti til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönun eða óþarfa fjárfestingu. Úrskurðarnefnd taldi hins vegar að ákvörðun PFS í málinu og viðaukar hennar hefðu ekki að geyma rökstuðning sem skýrði hvers vegna afsláttarprósentur skyldu vera með þeim hætti sem þar var kveðið á um.

Eins og fram hefur komið hafnaði PFS í hinni kærðu ákvörðun aðferðarfræði Íslandspósts hvað varðar mat á viðbótarafslætti vegna reglubundinna magnviðskipta. Taldi PFS tillögu Íslandspósts ekki til þess fallna að vera grundvöll viðbótarafsláttar vegna reglubundinna magnviðskipta. Tillaga félagsins uppfyllti því ekki kröfur 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Í þeim tilgangi að greina sparnað sem rekja mætti til reglubundinna magnviðskipta hafi PFS farið yfir kostnaðarbókhald (afkomulíkan) Íslandspósts sem byggir á verkgrunduðum kostnaðarreikningi. Álit stofnunarinnar um fjárhæð og prósentu viðbótarafsláttar byggir fyrst og fremst á þeirri yfirferð. Viðbótarafslátturinn taki mið annars vegar af uppsöfnuðu magni á tilteknu tímabili og hins vegar niðurstöðu afkomulíkans félagsins um það kostnaðarhagræði sem ekki hafi verið metið inn í afslætti vegna afhendingar- og vinnsluhagræðis vegna móttækis magns í einu.

Í hinni kærðu ákvörðun gerir PFS grein fyrir útreikningum á viðbótarafslætti vegna reglulegra magnviðskipta. Byggir stofnunin á sama afkomulíkani og í ákvörðun nr. 16/2012. Er viðbótarafslátturinn metinn útfrá kostnaðarliðum sem eru annars vegar óháðir afhentu magni og hagræðinu af því þegar mikið magn er afhent í einu. Mat PFS það þannig að óbeint hagræði magnpósts væri að hámarki 3-4 kr. á bréf. Taldi PFS rétt að fastir viðskiptavinir nytu þessa hagræðis enda gætu þeir haft reglubundið samráð við Íslandspóst þegar um afhendingu á mjög miklu magni pósts væri að ræða auk jafnari gæða forflokunar, röðunar o.fl. Því mætti gera ráð fyrir að slík viðskipti gerðu Íslandspósti kleift að nýta betur tæki og mannafla í móttöku og flokkun pósts.

Í hinni kærðu ákvörðun birtir PFS einnig mat á því hvort 3-4 kr. kostnaðarbilið sem samsvarar allt að 5% viðbótarafslætti vegna reglulegra magnviðskipta mætti réttlæta á grundvelli hagræðis í rekstri Íslandspósts. Var leitast við að meta sérstaklega áhrif á fjárfestingar- og rekstrarkostnað. Niðurstaða PFS var sú að það hagræði sem fyrrgreind viðskipti hefðu í för með sér réttlættu afsláttinn.

Kærandi gagnrýnir aðferð PFS þar sem hann telur að hagræði af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum geti ekki verið „afleidd stærð“. Í aðferð PFS felist því ekki rétt greining á raunverulegu hagræði. Af málatilbúnaði kæranda er ljóst að hann telur að meta beri hagræði af reglubundnum magnviðskiptum á annan hátt en gert er í hinni kærðu ákvörðun. Úrskurðarnefnd hefur hins vegar, eins og áður hefur komið fram, þegar tekið afstöðu til aðferðarfræði PFS, og talið að hún brjóti ekki gegn ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Verður því ekki annað séð en að hin kærða ákvörðun sé tekin á þeim grundvelli sem úrskurðarnefnd hafði ekki gert athugasemd við í úrskurði nr. 5/2012.

Í kæru kemur einnig fram sú afstaða kæranda að PFS hafi borið að greina hagræði vegna reglubundinna viðskipta sjálfstætt. Í þessu sambandi telur úrskurðarnefnd rétt að minna á að gjaldskrár skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd telur að aðferð við útreikning sem byggir á kostnaðargreiningu Íslandspóst, sem PFS hafi yfirfarið og samþykkt með breytingum, samræmist þessari meginreglu laga um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd minnir á að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS verið að bregðast við tillögum frá Íslandspósti sem stofnunin taldi ekki í samræmi við lög og reglur. PFS þurfti því og hafði heimild til að taka ákvörðun en varð að gæta að eðlilegu svigrúmi Íslandspóst til ákvarðana um starfsemi sína, eins og nánar er fjallað um í úrskurði nr. 5/2012.

Eins og áður segir kemur fram í úrskurði nr. 5/2012 að reglubundin magnviðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspóst til þess að hagræða í rekstri og að slík viðskipti ættu að valda því að betur mætti skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þyrfti til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönnun eða fjárfestingu.

Úrskurðarnefnd telur að mat PFS á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta í hinni kærðu ákvörðun sé í samræmi við framangreind sjónarmið. PFS byggir á kostnaðarlíkani og reikningsaðferðum sem úrskurðarnefnd gerði ekki athugasemdir við í úrskurði 5/2012.

Úrskurðarnefnd ítrekar að það er meginregla í lögum um pósthjónustu að miða eigi við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og að líta eigi til þeirra þátta sem sparist við magnviðskipti miðað við venjulega pósthjónustu rekstarleyfishafa (Íslandspóst) þegar afsláttur sé metinn. Með vísan til hinnar kærðu ákvörðunar og skýringa PFS í greinargerð stofnunarinnar, dags 19. september 2013, er það niðurstaða úrskurðarnefndar að PFS hafi aflað nauðsynlegra upplýsinga og fært rök fyrir ákvörðun um að afsláttarprósentur skuli vera 2-5 % vegna heildarviðskipta á mánuði. Hin kærða ákvörðun uppfylli að þessu leyti rannsóknarskyldu samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga og

kröfur 22. gr. sömu laga um rökstuðning ákvarðana. Telur úrskurðarnefnd því rétt að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

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.

IX. Úrskurðarorð

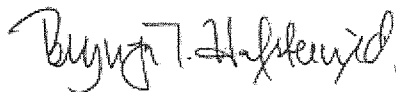
Ákvörðun PFS nr. 14/2013 er staðfest.

Kærandinn Póstmarkaðurinn greiði málskostnað að fjárhæð 1.286.000 kr. að frádregnu málskotsgjaldi kr. 150.000 kr.

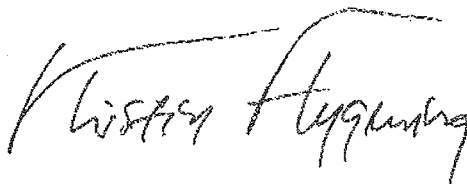
Reykjavík, 28. nóvember 2013.



Margrét Vala Kristjánsdóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring