

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta-og póstmála**  
**í máli nr. 1/2014**

**Kæra Íslandspósts á ákvörðun PFS nr. 3/2014**

**I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með kæru, dags. 23. apríl 2014, hefur Íslandspóstur ohf. (ÍSP) kært þann hluta ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 3/2014, dags. 28. mars 2014, um gjaldskrá og skilmála Íslandspósts fyrir vöruflokkinn „Almenn bréf 51 til 2000 g“ sem varðar þyngdarmismun á einsleitum sendingum.

Ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar eru í fimm málsgreinum og kveða á um að ÍSP sé heimilt að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá fyrir blöð og tímarit og sameina hana þyngdarflokknum „Almenn bréf 51-2000 g“ (1. mgr.), gjaldskrá ÍSP fyrir póstsendingar utan einkaréttar þurfi ekki samþykki PFS (2. mgr.), að ÍSP hafi gert grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins fyrir sendingar í vöruflokknum 51-2000 g (3. mgr.), að ÍSP skuli setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdarmunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda (4. mgr.) og að skilmálar ÍSP sem tilkynntir hafi verið með bréfi dags. 17. febrúar 2014 uppfylli skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu (5. mgr.).

Kærandi krefst þess að 4. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar sem kveður á um að ÍSP skuli setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdarmismunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda, verði felld úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

**II. Helstu málsatvik**

Mál þetta má rekja til erindis ÍSP þann 11. júní 2013 til PFS um nýja gjaldskrá og skilmála bréfa í þyngdarflokknum 51-2000 g og taka átti gildi 1. janúar 2014. ÍSP frestaði gildistöku breytinganna um óákveðinn tíma í desember 2013. Með hinni nýju gjaldskrá skyldi vöruflokkurinn „Blöð og tímarit“ sameinaður gjaldskrá bréfa í umræddum þyngdarflokki og nefndur „Almenn bréf 51-2000 g“.

Þann 17. febrúar 2014 hafi ÍSP sent PFS nýja útfærslu á gjaldskrá og afsláttarkjörum fyrir bréf í sama þyngdarflokki ásamt viðskiptaskilmálum. Í viðskiptaskilmálunum hafi verið að finna skilyrði um einsleitni sendinga innan sama þyngdarflokks.

Með hinni kærðu ákvörðun tók PFS ákvörðun um breytingu á viðskiptaskilmálum ÍSP og taldi að eðlilegt gæti verið að einsleitar sendingar, t.d. tímarit, væru taldar saman þegar afsláttur væri reiknaður, þó að einhver þyngdarmunur væri til staðar. ÍSP hafi hins vegar ávallt gert ráð fyrir að ekki væri leyfilegt að hafa þyngdarmun á póstsendingum innan sama þyngdarflokks.

### **III. Helstu sjónarmið aðila**

#### **1.**

Kærandi telur að krafa PFS um að ÍSP setji inn í fyrirbyggjandi viðskiptaskilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdarmunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks ólögmeta og hin kærða ákvörðun því haldin annmörkum hvað það varðar sem leiða skuli til þess að sá hluti hennar verði felldur úr gildi.

ÍSP vísar til eftirfarandi sjónarmiða því til stuðnings:

a) Afhent magn (fjöldi sendinga) hverju sinni er eitt af skilyrðum fyrir veitingu magnafsláttar samkvæmt skilmálum félagsins og er nauðsynlegt að staðreyna að jafnaði fjölda eintaka. Nú sé það ekki mögulegt nema með því að vigta heildarmagnið og deila í með þyngd eintaks í sendingunni. Sé þess ekki kostur sé nauðsynlegt að handtelja póstsendingar til að staðreyna þann fjölda sem óskað sé dreifingar á og sendandi gefi upp.

b) Krafan um að sendingar innan sama þyngdarflokks séu af sömu þyngd skapi fyrirsjáanlega hagræði hjá ÍSP við móttöku og gjaldfærslu þar sem ÍSP geti komist hjá því að handtelja hverja og eina sendingu til að staðreyna fjölda.

c) Með hinni kærðu ákvörðun sé ÍSP gert að meðhöndla hverja sendingu sérstaklega, þ.e. að handtelja hverja og eina sendingu til að staðreyna þann fjölda sem sendandi óskar eftir að dreift sé. ÍSP telur að breytingin geti ljóslega leitt til þess að söfnunaraðili, sem nyti magnafsláttar gæti engu að síður safnað saman t.d. blöðum og tímaritum sem þökkuð væru í plast, ásamt venjulegum árituðum pósti, en sendingarnar væru af mjög mismunandi þyngd innan afsláttarflokksins. Í öllum tilvikum væri ómögulegt að staðfesta fjölda sendinga, í viðkomandi afhendingu, með einföldum hætti, þ.e. að vigta heildarmagnið og deila í með þyngd á einu stykki sem er forsenda afsláttarfyrirkomulagsins.

d) Við mælingu á tímalengd móttökuférlis hafi komið í ljós að vinnsla starfsmanns miðað við að þurfa að meðhöndla hverja sendingu sérstaklega hafi verið 39 mínútur í staðin

fyrir 8 mínútur þegar þyngdin var jöfn. Því fleiri sem sendingarnar eru þeim mun meiri munur er á þessum tveimur aðferðum.

e) ÍSP getur ekki fallist á röksemd PFS um að ekki sé víst að sá kostnaður eða óhagræði sem verði til við að staðreyna upplýsingar frá sendanda „falli til í hvert einasta sinn“ sem viðkomandi pósthagkerfi sendingar sem magnpóst og það hvort eða hvenær ÍSP kjósi að staðreyna upplýsingar frá sendanda ráðist af „atvikum máls í hvert sinn“. ÍSP telur ljóst að fyrirtækið verði að gera ráð fyrir að fjöldi sendinga í hvert sinn sé staðreyndur. Umrædd breyting á afsláttarskilmálum geri nauðsynlegra en áður að staðreyna fjölda sendinga, þar sem hætta á misnotkun afsláttarfyrirkomulagsins aukist.

f) ÍSP verði að gæta jafnræðis milli viðskiptavina hvað varði veitingu afslátta. ÍSP verði að tryggja að um sé að ræða réttilega tilgreint magn þannig að sendandi teljist eiga rétt á magnafsláttum. Á sömu forsendum geti félagið ekki ákveðið að endurskoða magn eingöngu hjá tilteknum viðskiptavinum en ekki öðrum. PFS telji að ÍSP þurfi ekki að staðreyna fjölda sendinga í hvert sinn, og að sparnaður ÍSP ætti því „oftast“ að vera fyrir hendi og því sé nauðsynlegt að skilmálar ÍSP leyfi þyngdarmismunun innan hvers þyngdarflokks, en gegn sama afslætti. ÍSP telur hina kærðu ákvörðun að þessu leyti hvorki málefnalega né byggða á lögmætum forsendum.

g) ÍSP hafi bent á að fyrirkomulag það sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun sé bæði illframkvæmanlegt og kostnaðaraukandi og fái ekki staðist að frávík að þessu leyti hafi ekki áhrif á veittan afslátt. ÍSP telur að PFS hafi jafnvel farið út fyrir valdsvið sitt samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 enda veiti ákvæðið PFS aðeins heimild til að krefjast breytinga á skilmálum „ef þeir brjóta í bága gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfishafa þegar það á við“.

h) ÍSP bendir á að heimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum kæranda geri stofnuninni eingöngu mögulegt að aflétta eða koma í veg fyrir ólögmætt ástand og verði ekki jafnað til þess að stofnuninni sé heimilt að ákvarða efni skilmála með bindandi ákvörðun eða reglusetningu óháð því hvort tilkynnt erindi sé í ósamræmi við lög, reglugerðir eða rekstraleyfi félagsins. Hafi PFS ekki sýnt fram á að skilmálarnir eins og ÍSP hafi lagt þá fram, samrýmist ekki lögum að því er varði skilyrði fyrir einsleitni sendinga innan sama þyngdarflokks. Verði ekki séð að valdheimildir PFS á grundvelli 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 standi til svo víðtækra afskipta af skilmálum ÍSP. Telur ÍSP að ekki sé hægt að útfæra breytinguna án þess að hún feli í sér töluverðan kostnaðarauka og við það eitt séu forsendur fyrir veitingu magnafsláttar á grundvelli hennar brostnar. Virðist hinn kærða ákvörðunarlið því skorta bæði lagastoð og brjóta í bága við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

i) Af hálfu ÍSP er á því byggt að umræddur liður í hinni kærðu ákvörðun sé sjálfstæður ákvörðunarliður, sem fella megí úr gildi óháð niðurstöðu ákvörðunar að öðru leyti, sem standi efnislega óbreytt.

## 2.

Í athugasemdum PFS sem bárust þann 10. ágúst 2014, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. PFS telur að mál þetta snúist um hvernig hægt sé að tryggja að sá fjöldi sem sendandi gefi upp sé réttur. Tilgangur PFS með því að kveða á um að ÍSP ætti að breyta þeim viðskiptaskilmálum sem fylgdu með afsláttartöflu félagsins sé ekki sá að telja skuli allar sendingar sem komi inn frá sama sendanda sem eina heild án tillits til þyngdar eða lögunar að öðru leyti. Eingöngu hafi verið lagt fyrir ÍSP að útbúa skilmálana með þeim hætti að einsleitnar sendingar, en hugsanlega mismunandi að þyngd, t.d. tímarit sem yfirleitt koma inn til fyrirtækisins á brettum, séu talin saman, þ.e. fjöldi þeirra þegar metið sé hvort fjöldinn sé nægilegur til að ná viðkomandi afsláttarflokki. Hvernig það væri nákvæmlega gert var lagt í hendur ÍSP að útfæra.

Sjónarmið PFS eru rakin í sömu röð og gert er í kæru.

a) Hvernig eða hversu oft ÍSP staðreyni fjölda sendinga sé háð mati ÍSP hverju sinni. Í hinni kærðu ákvörðun sé aðeins kveðið á um að ÍSP skuli setja inn í skilmála ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdarmismunur sé á einsleitum sendingum innan sama þyngdarflokks. Að mati PFS skipti hér mestu máli að búið verði svo um hnútana af hálfu ÍSP að þeir sendendur sem sendi einsleitnar sendingar t.d. tímarit fái þann afslátt sem afsláttartafla ÍSP segi til um óháð því hvort smávægilegur þyngdarmunur sé á milli tölublaða.

b) PFS telur að hægt sé með einföldum hætti að kanna hvort uppgefinn fjöldi sendinga sé í samræmi við þann fjölda sem sé póstagður.

c) Að mati PFS ætti þyngdarmunur á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks ekki að leiða til þess að nauðsynlegt sé að meðhöndla hverja sendingu sérstaklega, þ.e. að handtelja hverja og eina sendingu til að staðreyna þann fjölda, sem sendandi óskar að dreift sé. ÍSP hafi öll tók á að útfæra skilmálana með þeim hætti að ekki þurfi að koma til þess að staðreyna þurfi fjöldann í hverju einasta tilviki.

d) PFS dregur ekki í efa tímamælingar ÍSP en bendir á að ÍSP staðreyni fjölda sendinga ekki í öllum tilvikum heldur treystir þeim fjölda sem sendandi gefi upp. Auðvelt ætti að vera að koma á fyrirkomulagi á milli sendanda og ÍSP sem tryggði talningu á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks til að tryggja rétta gjaldfærslu.

e) PFS mótmælir því að ÍSP verði að gera ráð fyrir að fjöldi sendinga sé staðreyndur í hvert sinn. Kostnaður ÍSP við að staðreyna upplýsingar frá sendanda falli ekki alltaf til og ekkert sé fram komið sem bendi til að hætta á misnotkun afsláttarfyrirkomulagsins ykist stórlega ef breyting yrði gerð.

f) PFS tekur undir með ÍSP að gæta verði jafnræðis milli viðskiptavina varðandi veitingu afsláttarkjara. Því sé ekki átt við í hinni kærðu ákvörðun að einungis eigi að endurskoða eða kanna magn hjá tilteknum viðskiptavinum en ekki öðrum. Það sé mat ÍSP hvort eða hvernig fjöldi sendinga sem viðskiptamenn afhenda sé staðreyndur eða hvort ÍSP treysti þeim upplýsingum sem komi frá sendanda.

g og h) PFS telur mikilvægt að þeir aðilar sem pósthagkerfi sendingar í miklu magni í þessum flokki fái afslátt í samræmi við það hagræði sem ÍSP telji sig hafa af viðskiptunum. Fjöldi sendinga frá hverjum viðskiptavini ÍSP sé eitt af þeim skilyrðum sem þurfi að uppfylla til að viðkomandi sending falli í tiltekin afsláttarflokk. Eftir því sem sendingarnar séu fleiri því hærri verði afsláttur. ÍSP sé skylt að láta viðskiptavini sína samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, njóta þess hagræðis sem af viðskiptunum hljóttist. Hætta sé á að lítilsháttar þyngdarmunur á milli t.d. tölublaða enda þótt þau séu eins að lögun og stærð, leiði til þess að sendendur fengju ekki þann afslátt sem þeim bæri samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Því hafi PFS lagt fyrir ÍSP að gera breytingar á viðskiptaskilmálum og skyldi ÍSP útfæra þá breytingu nánar. PFS bendir einnig á að ekki verði ráðið af gögnum málsins hvort ÍSP hafi kannað hvort eða hvernig viðskiptavinir gætu komið að hugsanlegum skilmálum sem tryggðu rétta talningu á póstsendingum.

### 3.

Athugasemdir PFS voru sendar kæranda til upplýsinga þann 19. ágúst 2014.

## IV. Niðurstöður

### 1.

Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun PFS að krefjast breytinga á ákvæði í viðskiptaskilmálum ÍSP á þá leið að heimila þyngdarmunur í einsleitum sendingum innan sama þyngdarflokks. Í skilmálum ÍSP kom fram að ekki væri heimilt að vera með þyngdarmunur heldur skyldu allar einsleitar sendingar innan sama þyngdarflokks vera í sömu þyngd.

Kærandi telur PFS ekki hafa valdheimildir til að breyta viðskiptaskilmálum félagsins og að umrædd breyting verði þess valdandi að handtelja þurfi allar sendingar sem falli undir skilmálana. Slíkt hafi aukinn kostnað í för með sér auk þess að vera tímafrekt.

PFS telur að ÍSP geti tryggt að sá fjöldi sendinga sem sendandi gefi upp sé réttur án þess að handtelja þurfi sendinguna. ÍSP geri í sumum tilvikum áreiðanleikakönnun á hvort fjöldi sendinga sem sendandi hafi gefið upp sé réttur og gerir PFS ráð fyrir að sú könnun ráðist að einhverju leyti af viðskiptasögu sendanda. Annars hafi PFS lagt það í hendur ÍSP að útfæra skilmálann með aðkomu sendanda.

## 2.

Í lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu kemur fram í 1. mgr. 16. gr. að póstrekendur skuli birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu þeirra gilda. Nýir og breyttir skilmálar skuli sendir PFS a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. PFS getur krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar það á við. Í greinagerð með frumvarpi til laganna kemur fram að 16. gr. sæki efni sitt að hluta til í 18. gr. þágildandi laga. Bætt sé við ákvæði um tímafresti og einnig um að PFS geti krafist breytinga á skilmálum. Í 18. gr. þágildandi laga um pósthjónustu er talað um viðskiptaskilmála um grunnþjónustu.

Af 16. gr. laga um pósthjónustu má sjá að PFS hefur heimild til að krefjast breytinga á viðskiptaskilmálum ÍSP að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, þ.e. ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa, þegar það á við. Ekki er nánar tilgreint með hvaða hætti PFS eigi að krefjast breytinga á skilmálum. Liggur því fyrir að skoða hvort að skilyrði þau sem kveðið eru á um í 16. gr. fyrir því að krefjast breytinga á viðskiptaskilmálum séu uppfyllt.

## 3.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að þann 17. febrúar 2014 hafi ÍSP sent PFS nýja gjaldskrá og afsláttarkjör fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 g. Í þeim viðskiptaskilmálum sem fylgdu bréfi ÍSP hafi komið fram skýringar á þeim afsláttum sem taka myndu gildi. Einnig hafi þar verið ákvæði um frágang magnpósts. Þar kemur m.a. fram það skilyrði að sendingar séu allar eins að lögun, allar jafn þungar og ekki stærri en 260x350x25mm. Í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar kemur m.a. fram hvað varðar einsleitni sendinga að ekki sé gert ráð fyrir í skilmálum ÍSP sambærilegum skilmála og sé t.d. í gildi varðandi póstsendingar innan einkaréttar, þar sem leyfilegt sé að þyngdarmismunur sé á póstsendingum innan sama þyngdarflokks. Þegar unnið sé með magnpóst innan þyngdarflokkan 51-2000 g þurfi yfirleitt að handtelja póstsendingar til að staðreyna þann fjölda sem sendandi gefi upp og/eða vigta heildarmagnið og deila með þyngd af einu eintaki.

Fram kemur einnig í niðurstöðum hinnar kærðu ákvörðunar að gjaldskrá ÍSP sé byggð upp með ákveðnum þyngdarflokks, 51-100 g, 101-250 g o.s.frv. PFS telur að ganga megi út frá að verðskrá ÍSP innan hvers flokks sé meðaltalsverð innan hvers þyngdarflokks, enda sé sama gjald t.d. tekið fyrir að dreifa póstsendingu sem sé 120 g eða 220 g. Af því leiði, að mati PFS, að eðlilegt geti verið að einsleitir sendingar, t.d. tímarit, séu talin saman þegar afsláttur sé reiknaður þó að einhver þyngdarmunur sé til staðar. PFS telur einnig skipta máli að ekki sé víst að sá kostnaður eða óhagræði ÍSP við að staðreyna upplýsingar frá sendanda falli til í hvert einasta sinn sem viðkomandi sendandi póstleggi sendingar sem magnpóst. Hvort og hvenær ÍSP kjósi að staðreyna upplýsingar frá sendanda ráðist væntanlega af atvikum máls í hvert sinn. Telur PFS því nauðsynlegt að skilmálar ÍSP leyfi þyngdarmismun innan hvers þyngdarflokks, sem forsendu fyrir veittum afslætti. Of strangir skilmálar, að því er varðar einsleitni sendinga, gætu, að mati PFS, orðið til þess að viðskiptavinir fái ekki að fullu þann afslátt sem falinn eru í magnviðskiptum. PFS vísar síðan til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu og leggur fyrir ÍSP að breyta skilmálum félagsins að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.

Skilyrði fyrir kröfu um breytingu á viðskiptaskilmálum samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er að skilmálar brjóti í bága við lög, reglugerðir eða rekstrarleyfi. Eftirlit PFS með viðskiptaskilmálum ÍSP er lögmatiseftirlit, þ.e. að tryggja að skilmálar séu efnislega í samræmi við lög. Gera verður þá kröfu að PFS setji fram með skýrum hætti að hvaða leyti viðskiptaskilmálar fari í bága við lög, reglugerðir eða rekstrarleyfi, í þeim tilvikum sem PFS krefur um breytingu á viðskiptaskilmálum. Í hinni kærðu ákvörðun kemur að mati nefndarinnar ekki fram með skýrum hætti að hvaða leyti skilmáli ÍSP um að sendingar séu allar jafn þungar brjóti í bága við lög, reglugerðir eða rekstrarskilyrði.

Af þeirri ástæðu verður að fallast á með kæranda að hinn kærði hluti, þ.e. 4. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar falli úr gildi

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. 69/2008 um Póst- og fjarskiptastofnun.

## V. Úrskurðarorð

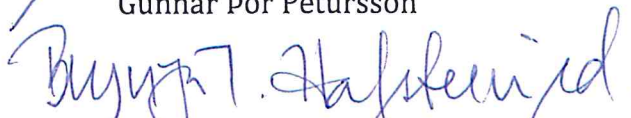
Ákvæði 4. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 3/2014 um að ÍSP skuli setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdarmunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda, eru felld úr gildi.

Málskostnaður nefndarinnar kr. 550.000,- greiðist úr ríkissjóði að frádregnu málskotsgjaldi 150.000 kr.

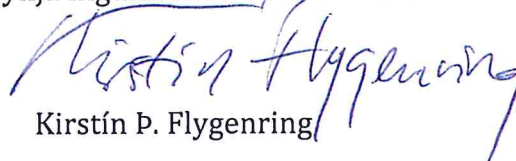
Reykjavík, 30. nóvember 2014



Gunnar Þór Pétursson



Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Kirstín P. Flygenring