

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta-og póstmála
í máli nr. 2/2014
Kæra Árvakurs á ákvörðun PFS nr. 3/2014

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 23. apríl 2014, hefur Árvakur hf. kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 3/2014, um gjaldskrá og skilmála Íslandspósts (ÍSP) fyrir vöruflokkinn „Almenn bréf 51 til 2000 g“, sem kveðin var upp 28. mars 2014.

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 aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá gerir kærandi jafnframt kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan kæran er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Úrskurðarnefnd hafnaði kröfunni um frestun réttaráhrifa með úrskurði dags. 9. júní 2014 og að nýju þann 6. október 2014. Kærandi gerir ekki athugasemd við breytingar PFS á skilmálum ÍSP um leyfilegan þyngdarmun á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, sbr. 4. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar. Sá þáttur ákvörðunar PFS nr. 3/2014 er hins vegar til skoðunar í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 1/2014.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta má rekja til erindis Íslandspósts þann 11. júní 2013 til PFS um nýja gjaldskrá og skilmála bréfa í þyngdarflokknum 51-2000 g og taka átti gildi 1. janúar 2014. Með tilkynningu í desember 2013 frestaði ÍSP gildistöku breytinganna og sendi PFS þann 17. febrúar 2014 nýja útfærslu afsláttarstiga fyrir bréf í sama þyngdarflokki sem taka átti gildi 1. mars 2014. Með hinni nýju gjaldskrá skyldi vöruflokkurinn „Blöð og tímarit“ m.a. sameinaður gjaldskrá bréfa í umræddum þyngdarflokki og nefndur „Almenn bréf 51-2000 g“.

Kærandi gefur út Morgunblaðið og hefur Íslandspóstur séð um dreifingu blaðsins til sveita og á sumum þéttbýlisstöðum. Á höfuðborgarsvæðinu og öðrum þéttbýlisstöðum sér kærandi sjálfur um dreifingu blaðsins.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði ógilt og lagt verði fyrir PFS að taka málið til löglegrar meðferðar. Til vara krefst kærandi þess að ÍSP verði gert skylt að halda sig við sama verð til kæranda og gilt hafi samkvæmt samningi frá 4. mars 2003. Kærandi krefst þess til þrautavara að ÍSP verði gert skylt að breyta verðhækkun sinni þannig að hún brjóti ekki gegn lögum, reglugerðum og ákvæðum rekstrarleyfis ÍSP. Loks krefst kærandi þess að lagðar verði á Íslandspóst dagsektir þar til farið verður að úrskurði nefndarinnar og að ÍSP greiði kæranda málskostnað.

Ógilding

Kærandi telur að málsmeðferð PFS sé haldin slíkum annmörkum að ógilda verði hina kærðu ákvörðun. Með því að neita kæranda um aðgang að kostnaðarbókhalda ÍSP hafi PFS brotið gegn upplýsingarétti kæranda samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga. Grundvöllur þess að geta tjáð sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun sé að hafa aðgang að gögnum málsins. Kærandi sé aðili máls og séu upplýsingarnar honum viðkomandi. Kæranda hafi ekki verið gefinn kostur á að gæta andmælaréttar, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga, við gjaldskrá ÍSP sem PFS hafi borist þann 17. febrúar 2014.

Kærandi mótmælir því að ekki sé fjallað um brot ÍSP á samkeppnislögum í hinni kærðu ákvörðun. Samkeppnislög gildi um starfsemi ÍSP og beri PFS því að hafa eftirlit með þeim samkvæmt lögum um stofnunina. Auk þess komi fram í 2. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um póst- og fjarskiptastofnun að meðal verkefna stofnunarinnar sé að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti, en það séu samkeppnisleg atriði. Í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS sleppt því að taka tillit til samkeppnislaga sem hafi mikla þýðingu í málinu.

Óbreytt verð

ÍSP skal tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði, sbr. 4. gr. rekstrarleyfis ÍSP. Með 41% hækkun á gjaldskrá telur kærandi að ekkert annað vaki fyrir ÍSP en að neita honum um þjónustu og sé hún í búningi verðhækkunar sem sé svo mikil að ljóst sé að enginn muni sækjast eftir þjónustunni. Með þessu sé ÍSP að neita að sinna alþjónustu.

Sölusynjun ÍSP muni koma sérstaklega illa við bændur og aðra í dreifbýli og minni þéttbýliskjörnum. Póstþjónusta skuli vera veitt án mismununar af nokkru tagi. Kostnaður við dreifingu muni fari upp fyrir áskriftarverð Morgunblaðsins og við það verði óviðráðanlegt að selja og dreifa blaðinu á þessum svæðum. Það sama eigi við um önnur blöð sem kærandi dreifi.

ÍSP beri fyrir sig að fyrirtækið sé knúið til verðhækkana vegna tilmæla Samkeppniseftirlitsins og PFS. Kærandi telur að ÍSP túlki tilmælin frjálsglega.

Kærandi telur ÍSP hafa brotið samkeppnislög og taka verði tillit til þeirra við meðferð þessa máls. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu sé bönnuð en ÍSP hafi einokunarstöðu í póstdreifingu í dreifbýli og minni þéttbýliskjörnum, annarri en bréfum undir 50 g. ÍSP hafi yfir að ráða ómissandi aðstöðu utan höfuðborgarsvæðisins og byggji hún á einkarétti. Aðgangur að þessum markaði sé því að mati kæranda útilokaður. Verð ÍSP eftir fyrirhugaða hækkun verður að mati kæranda óhófleg verðlagning og brjóti þar með gegn 11. gr. samkeppnislaga sem banni markaðsráðandi fyrirtæki að krefjast ósanngjarns söluverðs.

Í þessu samhengi nefnir kærandi þrennt. Í fyrsta lagi muninn á kostnaði við eigin dreifikerfi kæranda sambanbórið við verð sem ÍSP ætli að bjóða. Í öðru lagi komi fram í verðskrár póstoffyrirtækja erlendis, m.a. í Bretlandi, Danmörku og Noregi, að lægri gjaldflokkur sé fyrir dagblöð og tímarit og loks sé 41% hækkun frá eldra verði gott merki um að verðið sé óhóflegt.

Kærandi dreifi fjölpósti í þéttbýli í samkeppni við ÍSP. Kærandi telur ÍSP notfæra sé einokunarstöðu og ómissandi aðstöðu til að losna við kæranda sem keppinaut í dreifingu fjölpósts. Kærandi telur engin gögn hafa verið lögð fram af hálfu ÍSP um að hlutlæg og málefnaleg sjónarmið liggi að baki verðhækkuninni.

Kærandi mótmælir almennt öllu því sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun en telur nauðsynlegt að mótmæla sérstaklega nokkrum atriðum í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu skal tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu á viðráðanlegu verði, alþjónustu, og falli dagblöð þar undir. Við sölusynjun ÍSP muni dreifing blaða til áskrifenda í dreifbýli leggjast niður og felist í því brot á jafnræði.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að tap hafi verið á dreifingu blaða og tímarita hjá ÍSP. Kærandi telur þetta ósannað þar sem gera þurfi áreiðanleikakönnun á bókhaldi ÍSP til að komast að slíkri niðurstöðu. Ekki sé hægt að treyst því að ókönnuð gögn frá ÍSP séu rétt og að kanna þurfi forsendur kostnaðarbókhalds ÍSP. Kærandi telur almennt að kostnaður í einokunarfyrirtækjum sé of hár. Lítil hvati sé til kostnaðaraðhalds. Ekki sé

hægt að heimila hækkun gjaldskrár ÍSP vegna þess að kostnaður fyrirtækisins hafi aukist heldur verði að miða við að raunverulegur markaðskostnaður aðfanga ÍSP, laun og annað sé lægra en það sem ÍSP síðan greiði. PFS færi engin rök fyrir því hvers vegna stofnunin telji kostnaðinn eðlilegan heldur segi einungis að „ekki verði séð“ að gjaldskráin sé óeðlileg þegar litið sé til kostnaðarbókhaldsins. Kærandi mótmælir því að ekki verði séð að ÍSP hafi brotið alþjónustuskuldur sínar með sölusynjuninni. Stofnunin hafi enga rannsókn gert á því hvort hækkunin sé svo veruleg að ómögulegt yrði að nýta þjónustuna sem jafnaðist á við sölusynjun.

Löglegt verð

Kærandi krefst þess að ÍSP verði gert skylt að breyta verðhækkun sinni. Krafan er gerð til þrautavara ef nefndin geti ekki fallist á kröfu um að ÍSP verði gert skylt að halda sig við sama verð til kæranda og gilt hafi. Kærandi fer ekki fram á að úrskurðarnefnd mæli fyrir um hvaða verð ÍSP eigi að innheimta það sé eðlilegt að ÍSP leysi það álitafni.

Dagsektir

Kærandi gerir kröfu um dagsektir á grundvelli 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Það er að hans mati besta úrræðið til að þvinga ÍSP til að fara að lögum.

Málskostnaður

Kærandi krefst þess að ÍSP greiði allan málskostnað kæranda að mati nefndarinnar eða samkvæmt málskostnaðarreikningi. Ekki sé tilefni til annars en að ÍSP beri fullan málskostnað því fyrirtækið eigi sök á að til þessa máls hafi stofnast og hafi sýnt af sér refsiverða háttsemi í málinu.

Kærandi sendi úrskurðarnefnd viðbótarkröfur sínar þann 5. september 2014 og krafðist hann að nýju að úrskurðarnefnd frestaði réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar á meðan kæran væri til meðferðar svo og að nefndin afhenti kæranda kostnaðarbókhald ÍSP auk hinnar kærðu ákvörðunar með trúnaðarupplýsingum.

2.

Í athugasemdum PFS sem bárust þann 10. ágúst 2014, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. PFS styðst við sömu efnisröð í sínum athugasemdum og fram koma í kæru.

Krafa um ógildingu

PFS mótmælir því að annmarkar hafi verið á málsmeðferð sem varði ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Er þar sérstaklega vísað til bréfs PFS þar sem kröfu kæranda um aðgang að kostnaðarbókhaldi ÍSP var hafnað. Hvað varðar hina nýju gjaldskrá ÍSP þá hafi að mati PFS ekki verið nauðsyn að gefa kæranda kost á að tjá sig um efni hennar þar

sem sjónarmið kæranda hafi legið fyrir. Ekki hvíli lagaskylda á PFS að fara með breytingar á gjaldskrá og/eða afsláttarskilmálum í opinbert samráð samkvæmt lögum um póstpjónustu.

Varðandi efnisannmarka, þ.e. að PFS hafi ekki tekið afstöðu til brots á samkeppnislögum, þá vísar PFS til hinnar kærðu ákvörðunar og þá einkum niðurstöðukafla þar sem fjallað er annars vegar um afsláttarskilmála og hins vegar um viðbótarafslætti.

Óbreytt verð

PFS bendir á að gjaldskrá innan alþjónustu verði að byggja á raunkostnaði við að veita þjónustuna, sbr. 6. gr. laga um póstpjónustu. Samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP hafi verið nokkurt tap á dreifingu dagblaða og tímarita samkvæmt þeirri verðskrá sem verið hafi í gildi fyrir blöð og tímarit en óumdeilt sé að gjaldskráin hafi verið lægri en fyrir aðrar sendingar sömu þyngdar.

Breytingum á gjaldskrá og afsláttarskilmálum sé ætlað að samræma gjaldskrá og afsláttarskilmála fyrir póstsendingar í þyngdarflokknum 51-2000 g. Það að ÍSP leitist við að samræma gjaldskrá fyrirtækisins og mæta undirliggjandi kostnaði við að veita tiltekna þjónustu geti að mati PFS ekki falið í sér brot á ákvæðum 1. mgr. 6. gr. laga um póstpjónustu, um að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu og/eða að þjónustan sé ekki á viðráðanlegu verði, né c lið 2. mgr. 6. gr. sem kveði á um bann við mismunun af nokkru tagi eins og kærandi haldi fram. PFS bendir á að Alþingi hafi fellt niður skyldu ÍSP til að bjóða sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit lægri en fyrir aðrar sambærilegar sendingar. Verði að telja, að mati PFS, að þar með hafi löggjafinn tekið af allan vafa um að ekki beri að líta á dreifingu dagblaða og tímarita sem sérstakan vöruflokk sem njóta eigi sérkjara.

PFS bendir á að brot á samkeppnislögum heyri undir Samkeppniseftirlitið en ekki PFS.

Hvað varðar þau atriði í hinnar kærðu ákvörðun sem kærandi mótmæli sérstaklega vill PFS benda á að varðandi meinta sölusynjun þá taki gjaldskráin til dreifingar um allt land. Hún, sem og afsláttarskilmálar, byggji á meðaltalsverði, þ.e. það kosti það sama að dreifa dagblöðum og tímaritum til viðtakanda óháð því hvar viðkomandi býr. Gjaldskráin byggji á raunkostnaði ÍSP en félaginu beri ekki lengur skylda til að bjóða sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit lægri en fyrir aðrar sambærilegar sendingar. Því sé að mati PFS ekki hægt að líta svo á að með samræmingu á gjaldskrám ÍSP felist sölusynjun eða að jafnræðisákvæði laga um póstpjónustu sé brotið. Varðandi kostnaðarbókhald ÍSP þá bendir PFS á að ákvörðun PFS nr. 18/2013 hafi falið í sér úttekt PFS á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi ÍSP. Þar hafi verið stuðst við könnun óháðs endurskoðanda. Um aðgang kæranda að kostnaðarbókhaldi ÍSP vísar PFS til bréfs til kæranda, dags. 21. ágúst 2013. Þar hafi beiðni kæranda um aðgang verið synjað þar sem

krafa um aðgang hafi ekki verið nægilega skýrt afmörkuð og hafi verið krafist aðgangs að gögnum langt umfram inntak þess stjórnslumáls sem sé til meðferðar. PFS hafi bent kæranda á að innan skamms verði birt ákvörðun PFS um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhalddi ÍSP. Sú ákvörðun hafi m.a. að geyma upplýsingar um kostnaðarbókhalddi (afkomulíkan) ÍSP. Loks áréttar PFS að gjaldskrá alþjónustuveitanda skuli byggja á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu.

Löglegt verð

Kærandi krefst þess að úrskurðarnefnd kveði á um að ÍSP skuli semja við kæranda um verð fyrir dreifingu dagblaða. PFS bendir á að gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði ÍSP eins og hann sé á hverjum tíma. Gjaldskráin skal birt opinberlega auk þess sem jafnræðiskvöð hvíli á ÍSP. Af því leiði að samningafrelsi ÍSP að því er viðkemur gjaldskrá félagsins innan einkaréttar sem og innan alþjónustu sé háð verulegum takmörkunum. Þá telji PFS enga lagastoð vera fyrir því í lögum um póstpjónust að þvinga ÍSP til samninga við einstaka notendur hvað varðar verðlagningu.

Dagsektir

PFS telur engin rök til þess að úrskurðarnefnd leggi dagsektir á ÍSP enda sé fyrirtækið aðeins að aðlaga gjaldskrá raunkostnaði félagsins.

Málskostnaður

Um málskostnað fyrir úrskurðarnefnd fari samkvæmt 6. gr. sbr. 12. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd og vísar PFS til þess sem þar segir.

3.

Athugasemdir PFS voru sendar kæranda til upplýsinga þann 19. ágúst 2014. Með bréfi, dags. 5. september 2014 mótmælir kærandi öllu sem fram komi í greinagerð PFS og bendir á að engin sönnunargögn fylgi henni.

PFS telji ekki nauðsynlegt að gefa kæranda kost á að tjá sig um efni gjaldskrár ÍSP frá 17. febrúar 2014. Kærandi er ósammála og bendir á að mál þetta snúist um þessa gjaldskrá og því sé hún lykilgagn í málinu.

Tilvísunum PFS í kostnaðarbókhalddi ÍSP er einnig mótmælt þar sem ekki sé hægt að byggja á skjali sem kærandi hafi ekki fengið aðgang að og verði því að líta svo á að það liggja ekki fyrir í málinu.

Einnig mótmælir kærandi að tap sé á dreifingu dagblaða og tímarita hjá ÍSP þar sem engin staðfest gögn liggja fyrir um það.

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun ÍSP að leggja niður gjaldskrá fyrir vöruflokkinn „blöð og tímarit“ og fella undir þyngdarflokkinn „Almenn bréf 51-2000 g“ svo og kostnaðargrundvöll gjaldskrár ÍSP fyrir sendingar í sama þyngdarflokki.

Kærandi sem er útgefandi Morgunblaðsins hefur frá árinu 2003 samið við ÍSP um dreifingu á blaðinu í dreifbýli á ákveðnum kjörum. Umræddum samningi var sagt upp með bréfi ÍSP dags. 15. janúar 2013 og jafnframt var tilkynnt að vöruflokkurinn „blöð og tímarit“ yrði lagður niður. Að mati kæranda mun það hafa í för með sér stóru aukinn kostnað við dreifingu blaðsins. Hin kærða ákvörðun sé bæði haldin form- og efnisgöllum og krefst hann aðallega ógildingar hennar.

PFS bendir á að gjaldskrá ÍSP fyrir almenn bréf 51-2000 g sé utan einkaréttar og þurfi því ekki samþykki PFS. Gjaldskráin þurfi þó að uppfylla alþjónustuskilyrði 16. gr. laga um pósthjónustu, þ.e. taka mið af raunkostnaði ásamt hæfilegum hagnaði. PFS hafi farið yfir kostnaðargrundvöll gjaldskrárinnar og talið hana uppfylla skilyrði 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

2.

Kærandi telur að hin kærða ákvörðun brjóti í bága við stjórnarsýslulög og krefst þess aðallega að hin kæra ákvörðun verði ógild og lagt verði fyrir PFS að taka málið til löglegrar meðferðar. Kærandi heldur því fram að annars vegar hafi honum verið neitað um aðgang að kostnaðarbókhalda ÍSP og brjóti það í bága við upplýsingarétt hans, sbr. 15. gr. stjórnarsýslulaga og hins vegar hafi PFS brotið gegn andmælarétti kæranda með því að óska ekki eftir athugasemdum hans við gjaldskrá ÍSP frá 17. febrúar 2014. Í bréfi dags. 5. september 2014, krafðist kærandi þess að fá aðgang að hinni kærðu ákvörðun með þeim trúnaðarupplýsingum sem PFS hafði fellt úr ákvörðuninni.

PFS telur enga annmarka hafa verið á málsmeðferðinni og beri því að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

Aðgangur að kostnaðarbókhalda ÍSP

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að PFS hafi haft aðgang að kostnaðarbókhalda ÍSP og að ÍSP hafi gert grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins. Gjaldskrá ÍSP fyrir þjónustu sem lýtur einkarétti skal leggja fyrir PFS til samþykkis, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Samsvarandi ákvæði á ekki við um gjaldskrár utan einkaréttar, þ.e. vegna sendinga sem eru 51 g eða þyngri. PFS skal aftur á móti tryggja að gjaldskrá fyrir alþjónustu sé byggð á raunkostnaði, að hún sé almenningi viðráðanleg og tryggja

aðgengi almennings að þjónustunni, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Af gögnum málsins má sjá að tap hefur verið í rekstri ÍSP vegna sendinga sem heyra undir vöruflokkinn blöð og tímarit. PFS telur að niðurstaða kostnaðarbókhalds og afkoma póstsendinga í vöruflokknum 51-2000 g ekki gefa til kynna að gjaldskrá ÍSP og afsláttarskilmálar séu óeðlilegir.

Kærandi, sem aðili máls, krafðist aðgangs að kostnaðarbókhaldi ÍSP (afkomulíkani) en kröfu hans var hafnað með bréfi PFS þann 21. ágúst 2013 þar sem krafa kæranda hafi verið of víðtæk og hefði hann að mati PFS krafist aðgangs að gögnum langt umfram inntak þess máls sem til meðferðar var. Í hinni kærðu ákvörðun vísar PFS til ákvörðunar sinnar nr. 18/2013 um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóstis. Þar hafi stofnunin farið yfir kostnaðarbókhald og bókhaldslegan aðskilnað ÍSP og kveðið á um endurbætur er vörðuðu forsendur og framkvæmd. Samkvæmt rekstrarleyfi ÍSP skal PFS í samráði við ÍSP taka ákvörðun um hvaða upplýsingar úr bókhaldi ÍSP séu birtar, sbr. 15. gr. rekstrarleyfis ÍSP.

Ljóst er að kostnaðarlíkan ÍSP inniheldur upplýsingar um allar lykiltölur í rekstri félagsins og afkomu þess. Einnig er ljóst að kostnaðarbókhald ÍSP inniheldur upplýsingar sem geta varðað mikilsverða fjárhags- eða viðskiptahagsmuni ÍSP, sem m.a. er gert ráð fyrir að geti verið undanskildar upplýsingarétti, sbr. 17. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og úrskurðarnefnd er gert að gæta að sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Þetta ber ekki síst að hafa í huga í ljósi þess að kærandi hefur ítrekað bent á að hann og ÍSP séu að einhverju leyti keppinautar. Þegar af þeirri ástæðu getur nefndin ekki fallist á með kæranda að synjun PFS á ótakmörkuðum aðgangi hans að kostnaðarbókhaldi ÍSP hafi falið í sér brot á stjórnarsýslulögum.

Andmælaréttur

Þann 17. febrúar 2014 barst PFS ný gjaldskrá ÍSP og fól hún í sér ívilnandi breytingar frá áður tilkynntum afsláttarstiga. PFS taldi kæranda ekki þurfa að tjá sig sérstaklega um hina nýju gjaldskrá þar sem sjónarmið hans hafi legið fyrir í málin. Samkvæmt lögum um pósthjónustu hvíli ekki skylda á PFS að bera breytingar á gjaldskrá og/eða afsláttarskilmálum undir hagsmunaðila.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að ÍSP hafi sent PFS tilkynningu um gjaldskrárbreytingu þann 11. júní 2013. PFS hafi óskað eftir athugasemdum kæranda auk annarra hagsmunaðila. Kærandi kom athugasemdum sínum á framfæri og vísaði þar m.a. til fyrri athugasemda sinna vegna fyrri gjaldskrárbreytinga ÍSP. Þar sem athugasemdir kæranda lágu fyrir taldi PFS ekki nauðsynlegt að óska eftir athugasemdum hans við nýrri útfærslu ÍSP á afsláttarstiga fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 g sem barst PFS þann 17. febrúar 2014.

Í 13. gr. stjórnarsýslulaga er kveðið á um að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Liggi afstaða og rök aðila fyrir í gögnum málsins þarf ekki að veita honum frekara færi á að tjá sig um efni málsins. Óumdeilt er að kærandi hafði sent PFS efnislegar athugasemdir bæði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar PFS nr. 3/2013, dags. 22. mars 2013, svo og í kjölfar boðaðra gjaldskrárbreytingar ÍSP, dags. 11. júní 2013. Kærandi hafði því komið efnislegum athugasemdum á framfæri áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Breytingar þær á gjaldskrá sem tilkynntar voru þann 17. febrúar 2014, fólu í sér ívilnandi breytingar á afsláttarstiga sem að mati nefndarinnar gátu ekki talist hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins. Þegar af þeirri ástæðu og í ljósi þess að efnislegar athugasemdir kæranda voru komnar fram, er ekki hægt að fallast á með kæranda að málsmeðferð PFS hafi brotið í bága við 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Hin kærða ákvörðun með trúnaðarupplýsingum

Í bréfi kæranda til úrskurðarnefndar þann 5. september sl., kom fyrst fram krafa um aðgang að hinni kærðu ákvörðun með trúnaðarupplýsingum. Ekki er að sjá af gögnum málsins að kærandi hafi áður beint þeirri kröfu til PFS. Í kæru til úrskurðarnefndar skulu koma fram kröfur kæranda og er nefndinni fyrst og fremst falið að úrskurða um kæránlegar ákvarðanir PFS, sbr. reglugerð nr. 36/2009 um nefndina. Í ljósi þess að þessi krafa hefur áður ekki verið borin upp við PFS er henni vísað frá.

Samkeppnislög

Kærandi vísar í kæru sinni til 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og telur að taka verði tillit til þeirra við meðferð þessa máls. Í því samhengi vísar úrskurðarnefndin til 5. og 16. gr. samkeppnislaga þar sem fram kemur að eftirlit og framkvæmd þeirra laga sé í höndum Samkeppniseftirlits. Reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins nr. 265/2001 áréttar nánar valdmörk PFS og Samkeppniseftirlitsins. Í gögnum málsins kemur fram að kæranda hefur verið leiðbeint af Samkeppniseftirlitinu um að telji hann að brot á samkeppnislögum séu til staðar að lokinni ákvörðun PFS sé honum heimilt að senda Samkeppniseftirlitinu kæru þess efnis. Í ljósi ofangreinds staðfestir úrskurðarnefndin það mat PFS að ekki séu forsendur til að fjalla um hugsanleg brot á samkeppnislögum í máli þessu.

3.

Til vara krefst kærandi þess að sama gjaldskrá/skilmálar verði látin gilda fyrir blöð og tímarit og fram komi í samningi aðila frá 4. mars 2003. Til þrautarvara krefst kærandi þess að ÍSP verði gert skylt að breyta boðaðri gjaldskrárhækkun í samræmi við lög, reglugerðir og rekstrarleyfi ÍSP. Að auki krefst kærandi þess að úrskurðarnefnd leggi

dagsektir á ÍSP þar til fyrirtækið fari að úrskurði nefndarinnar. Loks krefst kærandi þess að ÍSP beri málskostnað að fullu í máli þessu.

PFS bendir á að sérstök gjaldskrá fyrir blöð og tímarit hafi hvorki verið í samræmi við lög og né skilyrði um alþjónustu og því hafi gjaldskráin verið felld niður.

Samingsverð

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar kemur fram í 1. mgr. að ÍSP sé heimilt að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá fyrir blöð og tímarit og sameina hana þyngdarflokknum „Almenn bréf 51-2000 g“. Einnig segir í 3. mgr. ákvörðunaorðanna að ÍSP hafi gert grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins fyrir sendingar í umræddum vöruflokkum.

Gjaldskrá ÍSP fyrir blöð og tímarit var lögbundin í þágildandi lögum um pósthjónustu nr. 142/1996, þ.e. að sú skylda hvíldi á ÍSP að annast pósthæðferð utanáritaðra dagblaða, vikublaða og tímarita samkvæmt sérstakri gjaldskrá, lægri en fyrir aðrar pósthendingar af sömu þyngd, stærð og umfangi. PFS skyldi bæta ÍSP upp mismun á burðargjaldi samkvæmt gjaldskrá félagsins og því gjaldi sem ráðherra mælti fyrir um. Þetta fyrirkomulag fól í sér að gjaldskrá fyrir blöð og tímarit var að einhverju leyti niðurgreidd, þ.e. hún stóð ekki undir kostnaði.

Í gildandi lögum um pósthjónustu var ákvæði um sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit fellt út með þeim rökum að slíkar pósthendingar féllu undir ákvæði um alþjónustu. Í því felst að gjaldskrá fyrir alþjónustu skal taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að af kostnaðarlíkani ÍSP, sem úrskurðarnefnd hefur fengið afrit af, megi sjá að tap hafi verið á dreifingu blaða og tímarita. Það er því ljóst að óbreytt gjaldskrá og samningur aðila frá árinu 2003 tekur ekki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði eins og 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu kveður á um. Þar af leiðandi er óbreytt fyrirkomulag ekki í samræmi við umrætt ákvæði.

Að teknu tilliti til framangreinds er að mati úrskurðarnefndar ekki heimilt að krefjast þess að ÍSP sé með sömu verð og sömu samningsskilmála fyrir blöð og tímarit og gilt hafði áður en gjaldflokkurinn var lagður niður og sameinaður gjaldskrá fyrir almennan póst yfir 50 g. Kröfu kæranda um óbreytt verð er því hafnað.

Breyta boðaðri gjaldskrárhækkun

Kærandi kveður gjaldskrá ÍSP fyrir almennar sendingar vera of háa, þ.e. ekki á viðráðanlegu verði sem leiði af sér að skilmálar alþjónustu, sérstaklega eins og þeir birtast í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu séu ekki uppfylltir og krefst þess að boðaðri gjaldskrárhækkun sé breytt til samræmis við lög og reglugerð.

Eins og að ofan greinir kemur fram í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli taka mið af *raunkostnaði* við að veita þjónustuna að viðbættum *hæfilegum hagnaði*. Jafnframt skal gjaldskrá vera *auðskiljanleg* og gæta skal *jafnræðis*. Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera almenningi *viðráðanleg* og tryggja *aðgang* hans að þjónustunni. Jafnframt kemur fram að PFS sé heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskráa. Ljóst er að skilyrðin sem fram koma í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, getur verið erfitt að samræma, t.d. kröfur um aðgengi og viðráðanleg gjöld, sem leiddu af sér að gjaldskrá tæki ekki mið af raunkostnaði og skilaði hæfilegum hagnaði.

Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að PFS hefur haft aðgang að kostnaðarbókhaldi og afkomulíkani ÍSP. Í ákvörðun PFS nr. 18/2013 koma m.a. fram kröfur um viðvarandi upplýsingagjöf úr bókhaldi ÍSP til PFS.

Gjaldskrá ÍSP í máli þessu lýtur ekki sérstöku samþykki PFS. Mat PFS snýst um lögmætiseftirlit, þ.e. að skera úr um hvort gjaldskrá ÍSP sé í samræmi við þau lög sem um hana gilda. Að mati PFS er gjaldskrá ÍSP í samræmi við lög, reglugerðir og rekstrarleyfi. Fallast verður á rökstuðning PFS að þessu leyti til og að mati úrskurðarnefndar hefur kærandi ekki fært fram rök sem hnekkja mati PFS.

Þess ber þó að geta að eftirlit PFS með gjaldskrá alþjónustu, hlýtur að vera viðvarandi, sbr. þær kröfur sem fram koma í ákvörðun PFS nr. 18/2013, kröfum í rekstrarleyfi ÍSP, c. lið 1. mgr. 15. gr. laga um pósthjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þannig sé tryggt að starfsemi ÍSP sé á hverjum tíma í samræmi við 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Dagsektir

Krafa kæranda um álagningu dagsekta er rökstudd með vísan til 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Í umræddu ákvæði er kveðið á um heimildir PFS til að leggja á og innheimta dagsektir. Úrskurðarnefnd hefur ekki sambærilegar heimildir, sbr. reglugerð nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Kröfu kæranda um álagningu dagsekta er því vísað frá.

Málskostnaður

Kærandi krefst þess að allur kostnaður vegna málsins verði felldur á ÍSP.

Í lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun kemur fram í 5. mgr. 13. gr. að tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Hins vegar kemur einnig fram í sömu málsgrein að ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og pósthjónustu eða PFS að greiða gjald skv. ákvæðinu.

Kærandi er notandi pósthjónustu. Kröfu kæranda um að ÍSP greiði málskostnað er hafnað, en málskostnaður felldur á ríkissjóð í samræmi við 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

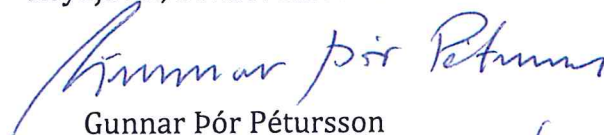
Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2008 um Póst- og fjarskiptastofnun.

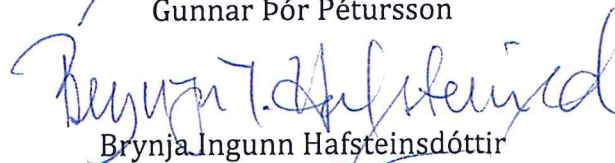
V. Úrskurðarorð

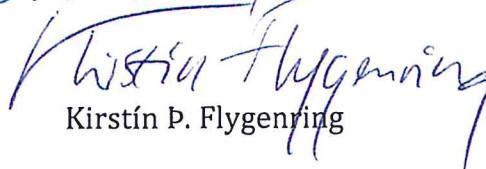
1., 2., 3. og 5. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 3/2014 eru staðfestar.

Málskostnaður nefndarinnar kr. 1.160.000,- greiðst úr ríkissjóði í samræmi við ákvæði 5. mgr. 13. gr. l. nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Reykjavík, 30. nóvember 2014


Gunnar Þór Pétursson


Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir


Kirstín P. Flygenring