



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 3/2014

um gjaldskrá og skilmála Íslandspósts fyrir vöruflokkinn „Almenn bréf 51 til 2000 gr.“

I.

Erindið

Með erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS), dags. 11. júní 2013 sendi Íslandspóstur (hér eftir ÍSP) inn nýja gjaldskrá og skilmála fyrir bréf í þyngdarflokknum 51 til 2000 gr., sem ÍSP fyrirhugaði að tækju gildi 1. janúar 2014. Þá tilkynnti fyrirtækið jafnframt að þær breytingar yrðu gerðar á fyrirkomulagi bréfastofns í þessum þyngdaflokki, að innan hans myndu framvegis teljast þær sendingar sem fram að þessu hefðu tilheyrt vöruflokknum „Blöð og tímarit“ þessir tveir flokkar myndu því verða sameinaðir og kallast „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“

Í erindinu er vísað til þess að þann 22. mars 2013, hafi PFS tekið bráðabirgðaákvörðun nr. 3/2013 þess efnis að verðskrárbreytingum bréfa í þessum þyngdarflokki, sem fyrirhugað var að tækju gildi þann 1. apríl 2013, yrði frestað þar til bætt yrði úr þeim ágöllum sem stofnunin taldi að verðskráin væri haldin.

Upplýsti ÍSP að fallið hafi verið frá þeim breytingum sem taka áttu gildi þann 1. apríl 2013, en sú verðskrá sem hér er tilkynnt um muni taka gildi frá og með 1. janúar 2014.

Telur ÍSP að með hinni nýju verðskrá hafi fyrirtækið tekið tillit til þeirra athugasemda sem fram komu hjá Póst- og fjarskiptastofnun í bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar, en þær voru eftirfarandi að mati ÍSP:

1. „*Kostnaðarforsendur varðandi mun grunnverða í A og AM flokki bréfa*
Í nýrri verðskrá er munur á milli grunnverðs í A og AM flokki bréfa 51-2000 gr.
(þyngri bréf) sambærilegur við muninn í flokki bréfa 0-50 gr. (léttari bréf).
2. *Afsláttur vegna afhents magns í einu*
Í nýrri verðskrá er miðað við sama afsláttarstiga í flokki þyngri og léttari bréfa vegna
afhents magns í hvert sinn.

3. Afsláttarkjör vegna reglubundina viðskipta

Vísað er til erindis Íslandspósts til Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 29. janúar sl. um viðbótarafslætti vegna heildarviðskipta á mánuði vegna bréfa í þyngdarflokknum 0-50 gr. og athugasemda Íslandspósts við umsagnir hagsmunaaðila vegna sama máls dags. 13. mars. sl. Það er mat og reynsla Íslandspósts að þær forsendur sem liggja til grundvallar viðbótarafsláttum í flokknum 0-50 gr. eigi ekki að öllu leyti við um flokkinn 51-2000 gr. Íslandspóstur telur sér því ekki fært að setja fram tillögu að viðbótarafsláttum vegna bréfa í þyngdarflokknum 51-2000 gr.

4. Tekjuauki vegna breytinganna

Gert er ráð fyrir að tekjuauki Íslandspósts vegna breytinganna geti numið um ¹[...] kr. að öðru óbreyttu. Hafa ber í huga að nauðsynlegt er að taka tillit til fleiri þátta er heildartekjubreyting er metin. “

II.

Forsaga málsins

Með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013, í kjölfarið á kvörtun Árvakurs vegna fyrirhugaðra breytinga ÍSP á gjaldskrá fyrirtækisins í þyngdarflokknum 51- 2000 gr. var það niðurstaða PFS að gildistöku þeirra gjaldskrárbreytinga sem ÍSP hafði kynnt viðskiptavinum sínum með bréfi, dags. 15. janúar 2013 yrði frestað þar til bætt hafið verið tilteknum ágöllum sem PFS taldi vera á hinum nýju afsláttarskilmálum ÍSP.

Eins og fram kemur í erindi ÍSP, dags. 11. júní 2013 gerði fyrirtækið ekki athugasemdir við bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013. Í stað þess tilkynnti ÍSP um nýja gjaldskrá og afsláttarskilmála. Ekki var því ástæða og/eða lögvarðir hagsmunir til halda áfram með eldra erindi fyrirtækisins, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 69/2003, sem kveður á um að Póst- og fjarskiptastofnun skuli taka bráðabirgðaákvörðanir til umfjöllunar skv. 9. eða 10. gr. laganna innan sjö daga frá því að hún er tekin, ella fellur hún úr gildi. Með bréfi, dags. 11. júní 2013 var Árvakri og Póstdreifingu tilkynnt um þessa afstöðu stofnunarinnar, en fyrirtækjunum jafnframt gefin kostur á að tjá sig um hið nýja erindi ÍSP.

III.

Málsmeðferð

1.

Eins og áður sagði var hin nýja tilkynning ÍSP, dags. 11. júní 2013, send þeim hagsmunaaðilum til umsagnar, sem kvartað höfðu yfir upphaflegri tilkynningu ÍSP um breytingar á gjaldskrá/afsláttarskilmálum félagsins. Athugasemdir Árvakurs bárust með bréfi dags. 6. ágúst 2013 og athugasemdir Póstdreifingar með bréfi, dags. 25. júlí 2013. Í umsögnum fyrirtækjanna var einnig vísað til allra fyrri athugasemda sem fram höfðu komið af þeirra hálfu vegna þeirra breytinga sem ÍSP áætlaði að gera og voru undanfari bráðabirgðaákvörðunar PFS nr. 3/2013. Hér á eftir verður gerð grein fyrir framkomnum athugasemdum. Byrjað verður að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem skipta máli, og fram komu í upphaflegri kvörtun fyrirtækjanna.

¹ Fellt út vegna trúnaðar það sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

Athugasemdir Árvakurs, dags. 15. febrúar 2013.

Árvakur rekur upphaf málsins til bréfs ÍSP, dags. 15. janúar 2013, þar sem ÍSP hafi sagt upp samningi við Árvakur um dreifingu á blöðunum og um leið krafðist gjalda með nýrri verðskrá sem muni leiða til 60% hærra verðs fyrir sömu þjónustu. Muni hækkunin m.a. leiða til þess að áskriftarverð muni ekki duga fyrir öðrum kostnaði en dreifingarkostnaði.

Einnig vísaði Árvakur til einokunarstöðu ÍSP á markaðnum og að ÍSP hefði yfir að ráða dreifikerfi, sem byggði á einkaréttinum og væri ómissandi fyrir dreifingu dagblaða á landsbyggðinni. Að á ÍSP hvíli skylda ríkisins samkvæmt 6. gr. laga um pósthjónustu, þ.á.m. sú skylda að dreifa dagblöðum, vikublöðum og tímaritum.

Fyrirhuguð verðhækkun sé einnig ígildi þess að ÍSP sé að neita að veita Árvakri alþjónustu þar sem ljóst sé að engin muni sækjast eftir þjónustunni nái hún fram að ganga.

Þá telur Árvakur jafnframt að ÍSP hafi einnig gerst brotlegur við ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu, um að tryggja „öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli“ aðgang að alþjónustu. Vísar Árvakur í því sambandi til sölusynjunin og verðhækkunin komi sérstaklega illa við bændur og annað fólk sem býr í dreifbýli og í minni þéttbýliskjörnum. Pósthjónusta skuli veitt án mismunar af nokkru tagi, sbr. c. lið 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu. Þá sé það einnig brot á ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu að bjóða ekki þjónustuna á viðráðanlegu verði. En eins og fram hafi komið muni kostnaður fara upp fyrir áskriftarverð Morgunblaðsins en það eitt geri allt óviðráðanlegt.

Allt þetta stríði gegn markmiðum laganna sem lýst sé í 2. gr. þeirra um að tryggja pósthjónustu um allt land og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu.

Þá bendir Árvakur á að samkvæmt 4. gr. laga um pósthjónustu skuli Póst- og fjarskiptastofnun fylgjast með því að starfsemi póstrekkanda sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þess vegna heyra brot Íslandspósts á öðrum lögum en lögum um pósthjónustu einnig undir stofnunina. Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, sé það meðal verkefna Póst- og fjarskiptastofnunar að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti. Telur því Árvakur að rétt sé að fjalla einnig um samkeppnisbrot Íslandspósts.

Misnotkun á markaðsráðandi stöðu sé bönnuð, sbr. 1. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. ÍSP hafi einkarétt á dreifingu bréfa undir 50 g. og einokunarstöðu í annarri póstdreifingu í dreifbýlisstöðum og minni þéttbýliskjörnum, m.a. dreifingu dagblaða, vikublaða og tímarita. ÍSP sé því í markaðsráðandi stöðu, sbr. skilgreining 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga.

ÍSP hafi yfir að ráða dreifikerfi utan höfuðborgarsvæðisins sem byggir á einkaréttinum og einokuninni sem er það sem kallað hefur verið „ómissandi aðstaða“ í samkeppnisrétti (e. essential facilities doctrine). Það væri óheyrilega dýrt fyrir aðra, sem ekki njóti einkaréttar og einokunarstöðu, að byggja upp slíkt kerfi. Er aðgangur að þessum markaði því útilokaður.

Telur Árvakur að verð ÍSP eftir hina fyrirhuguðu hækkun verði óhófleg verðlagning (e. excessive pricing) og þar með brot á 11. gr. samkeppnislaga, sem banni að markaðsráðandi fyrirtæki krefjist ósanngjarns söluverðs. Vísar Árvakur í þessu sambandi til þriggja atriða:

Í fyrsta lagi, muninn á kostnaði við eigin dreifikerfi Árvakurs samanborið við verð sem Íslandspóstur ætlar að bjóða. Árvakur hefur byggt upp eigið dreifikerfi á höfuðborgarsvæðinu og sumum þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni. Sú dreifing fer fram á nóttunni, mánudaga til laugardaga og er 90% hennar lokið fyrir klukkan 7 árdegis. Meðalkostnaður á blað er kr. [...]. Til samanburðar kostar dreifing eins blaðs á bilinu kr. 127-367 í nýrri verðskrá Íslandspósts, þrátt fyrir dagdreifingu og enga þjónustu á laugardögum. Auk þess sem Árvakur keyrir blöðin í viðkomandi dreifingarstöð Íslandspósts á landsbyggðinni og sparar með því ÍSP kostnað og vinnu.

Í öðru lagi sést við lestur verðskráa póstfyrirtækja erlendis, m.a. í Bretlandi, Danmörku og Noregi að reglan virðist vera að til staðar sé lægri gjaldflokkur fyrir dagblöð og tímarit. Einnig teljum við verð þar vera lægra en fyrirhuguð verð Íslandspósts fyrir slíka dreifingu.

Í þriðja lagi, er 60% hækkun frá eldra verði gott merki um það að verðið sé óhóflegt. Hvernig gat verðið verið í lægri stigum áður? Þar er erfitt að ímynda sér að einokunarfyrirtæki hafi haldið verðinu óhóflega lágu um áraráðir.

Árvakur dreifir fjölpósti í þéttbýli í samkeppni við ÍSP. Telur fyrirtækið að ÍSP sé með hinni óhóflegu verðlagningu að notfæra sér einokunarstöðu sína og ómissandi aðstöðu á einum markaði til að knésetja Árvakur og losna þannig við Árvakur sem samkeppnisaðila í dreifingu fjölpósts sem mun verða af áskrifta- og auglýsingatekjum ef dreifing í dreifbýli og minni þéttbýlisstöðum leggst af. Er það einnig brot á 11. gr. samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

3.

Sjónarmið Íslandspósts, dags. 11. mars 2013.

Í bréfi ÍSP, dags. 11. Mars 2013, hafnar ÍSP því að með umræddum breytingum sé verið að neita að sinna alþjónustuskyldu og að breytingarnar séu af þeim toga að með þeim sé stuðlað að því að „losna við“ Árvakur sem samkeppnisaðila í dreifingu fjölpósts. Telur fyrirtækið á bak við skilmála- og verðskrárbreytinguna liggja hlutlæg og málefnaleg sjónarmið. Markmið breytinganna sé fyrst og fremst að samræma skilmála og verðskrár Íslandspósts fyrir sambærilega þjónustu auk þess að tryggja að afslættir byggist á hlutlægum mælikvörðum.

Einnig mótmælir ÍSP að um óhóflega verðlagningu sé að ræða, en með því er átt við að verðlagning leiði til óhóflegs hagnaðar af tiltekinni þjónustuveitingu. Telur ÍSP að engar forsendur séu til að líta svo á að gjöld fyrir umrædda þjónustu hafi slík áhrif sem á er byggt af hálfu Árvakurs.

Þá hafnar ÍSP einnig að um sé að ræða ómissandi aðstöðu eða að slík sjónarmið hafi hér þýðingu. Jafnvel þó svo að litið yrði þannig á að um ómissandi aðstöðu væri að ræða í einhverjum tilvikum er aðila sem býr yfir slíkri aðstöðu rétt og skylt að krefjast endurgjalds fyrir aðgang að slíkri aðstöðu, þ.m.t. hæfilegs hagnaðar. Bendir ÍSP á í þessu sambandi að meðal þeirra krafna sem hvíla á fyrirtækinu vegna alþjónustuskuldunnar er t.d. skylda til að halda úti neti afgreiðslustaða, sbr. reglur nr. 504/2003, auk ákvæða um lágmarksopnunartíma afgreiðslustaða, skyldu til að setja upp póstkassa til móttöku á póstsendingum á landinu öllu og afhending póstsendinga alla virka daga á landinu öllu, sbr. reglugerð nr. 364/2003.

Þá bendir ÍSP á að einingarkostnaður við dreifingu í dreifbýli sé meiri en í þéttbýli enda kjósi Árvakur að nýta eigið dreifikerfi á hagkvæmustu stöðunum, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu og á

sumum þéttbýlissvæðum en nýta dreifikerfi ÍSP þar sem einingakostnaður við dreifingu er til muna hærri. Það gefi því augaleið að ekki er hægt að bera saman á sanngjarnan hátt einingakostnað við eigin dreifingu Árvakurs og dreifingu ÍSP eins og Árvakur virðist vera að gera í kvörtun sinni.

Jafnframt er því haldið fram að ÍSP sé í einokunarstöðu á markaði fyrir dreifingu blaða og tímarita. Þetta vill Íslandspóstur leiðrétta enda hefur félagið ekki einkarétt á dreifingu bréfa, blaða og tímarita yfir 50 gr. og er þeim aðilum sem það kjósa heimilt að hefja slíka dreifingu, sbr. það sem fram kemur í kvörtun Árvakurs um að félagið dreifi blöðum sínum á höfuðborgarsvæðinu og á mörgum þéttbýlisstöðum á landsbyggðinni. Ennfremur má nefna víðtækt dreifikerfi Fréttablaðsins sem virðist hafa verið byggt upp á skömmum tíma.

Hvað varðar forsendur skilmálabreytinganna sjálfra segir Íslandspóstur m.a.

„Í aðdraganda skilmálabreytinga þeirra á bréfum allt að 50 gr. sem gildi tóku þann 1. júlí 2012 og koma fram í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012 var, af hálfu stofnunarinnar, farið útarlega yfir kostnaðargrundvöll þess pósts sem þar er til umfjöllunar og var fallist á þá kostnaðargreiningu. Verðlagning þyngri bréfa byggir á sama kostnaðargrunni þar sem tekið er mið af hlutfallslegri meiri kostnaði við dreifingu þyngri sendinga. Verðskrá fyrir þyngri almenn bréf hefur ætíð verið hærri en verð fyrir léttari bréf og eru þær kostnaðarforsendur almennt viðurkenndar, en á engan hátt verður hægt að líta svo á að í því hafi falist óeðlileg verðlagning.

Frá fyrri tíð hafa tíðkast sérstakir afslættir fyrir blöð og tímarit sem m.a. lýstu sér í því að tekið var að einhverju leyti tillits til efnis sendingarinnar o.s.frv. Var jafnframt lagt til grundvallar að veita skyldi umframafslætti vegna slíkra dreifinga án þess að slíkt yrði réttlætt með kostnaðarlegum forsendum. Frá stofnun Íslandspósts hefur framangreindri afstöðu verið breytt og unnið að því að jafna verð fyrir dreifingu umræddra sendinga til samræmis við sambærilegar sendingar. Þar er hins vegar ljóst að umrædd breyting á afstöðu hefur sætt verulegum athugasemdum, meðal annars m.t.t. dreifbýlissjónarmiða.“

Einnig bendir ÍSP á að veruleg magnminnkun hafi átt sér stað í kerfum félagsins, m.a. í blöðum og tímaritum og að blöð og tímarit séu nú einungis um 5% af heildarmagni áritaðra bréfa sem sent er með ÍSP.

Jafnframt bendir ÍSP á að frá árinu 2009, hafi verið unnið að gagngerum breytingum á fyrirkomulagi dreifingar og uppbyggingu verðskráa ÍSP, sbr. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012 og 16/2011. Við undirbúning þeirra breytinga hafi verið gerðar athugasemdir af hálfu eftirlitsaðila við mismunandi verðlagningu á sendingum í þyngri flokkum.

Í ljósi þessa hafi m.a. verið ráðist í breytingar á viðskiptaskilmálum og verðskrá og stefnt að því að gera uppbyggingu afsláttarkjara vegna blaða og tímarita þau sömu og afsláttarkjör annarra sendinga sem falla undir flokkinn yfir 50 gr.

Það sé ljóst að til að hægt sé að gera þær breytingar að sá póstur sem hingað til hefur fallið undir flokkinn „blöð og tímarit“ teljist framvegis til vöruflokksins „almenn bréf 51-2000 gr.“ þarf að samræma bæði viðskiptaskilmála og verð þessara flokka.

4.

Athugasemdir Árvakurs, dags. 6. ágúst 2013

Árvaki var gefinn kostur á að koma með athugasemdir við hina nýju verðskrá og afsláttarskilmála ÍSP og bárust þau með bréfi, dags. 11. júní 2013. Telur fyrirtækið að það hafi á fyrri stigum málsins fært ítarleg rök fyrir brotum ÍSP á lögum nr. 19/2002, um pósthjónustu, reglugerð nr. 364/2002, um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, rekstrarleyfi Íslandspóst, dagsett 3. desember 2007 og samkeppnislaga nr. 44/2005. Þau dæmi sem fyrirtækið vísar til eru að ÍSP hafi neitað að dreifa dagblöðum sem séu hluti af alþjónustu sem fyrirtækinu sé skylt að sinna samkvæmt lögum um pósthjónustu. Að ÍSP hafi í tvígang orðið uppvís að því að gera eftirlitsstofnunum upp skoðanir í þeim tilgangi að réttlæta framangreinda sölusynjun. Þá hafi ÍSP misnotað markaðsráðandi stöðu sína, sbr. 1. mgr. 11. gr. samkeppnislaga og beitt óhóflegri verðlagningu og reynt að knésetja Árvakur til að losna við keppinaut á markaði um dreifingu fjölpósts. ÍSP hafi einnig ítrekað beitt útránsúningum og reynt að leiða málið á villigötur. Röksemdum Árvakurs fyrir brotunum hafi ÍSP ekki getað hnekk heldur svarað á ómarkvissan hátt og með afbökunum.

Engu skiptir þó ÍSP telji sig hafa tekið tillit til athugasemda PFS sem fram hafi komið í bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar. En eins og nafnið gefi til kynna hafi sú ákvörðun aðeins verið til bráðabirgða og þær athugasemdir sem þar hafi komið fram geti því ekki verið endanlegar. Gera verði þá kröfu að ÍSP taki tillit til allra þeirra raka sem Árvakur hafi teflt fram í málinu enda séu þau traust og leiða megir að því líkur að á þau hefði verið fallist í endanlegri ákvörðun.

Þó sú verðhækkun sem nú er boðuð sé minni en áður sé hún enn veruleg. Mun þetta líklega verða um 45% hækkun fyrir Árvakur. Telur Árvakur að það sé þekkt aðferð, t.d. í stjórn máli, að byrja hátt og lækka sig til að láta hið lækkaða verð líta betur út og til að sá sem þarf að þola hækkunina líti út fyrir að hafa sloppið með skrekkinn. Þessi hegðun ÍSP sé ekki í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 4. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Við hina nýju verðskrá sé ekki hægt að una og verði hún raunin mun dreifing Morgunblaðsins með þessum hætti líklega leggjast af.

5.

Athugasemdir Póstdreifingar

Athugasemdir Póstdreifingar bárust með bréfi, dags. 15. ágúst 2013. Telur fyrirtækið að hin nýja gjaldskrá sé til þess fallin að veita ÍSP svigrúm til að misnota markaðsráðandi stöðu félagsins í skilningi 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og að hin nýja gjaldskrá sé ekki í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Lúta athugasemdir félagsins m.a. að eftirfarandi atriðum:

5.1.

Skilmálar gjaldskrár

Í athugasemdum undir þessum lið vikur Póstdreifing m.a. að því að engir skilmálar fylgi gjaldskrá og er því óljóst hvort Íslandspóstur ætli að láta núgildandi skilmála gilda áfram, sem eiga að óbreyttu ekki fyllilega við nýja gjaldskrá með nýjum verðflokkum eða hvort til stendur að breyta skilmálum og hvernig.

Í þessu sambandi vísar fyrirtækið sérstaklega til þess að sendingar þurfi ekki bara að vera allar innan sama þyngdarflokks, heldur einnig að vera einsleitnar varðandi lögun, stærð o.fl. Þannig þurfi ákveðin flokkun að hafa farið fram hjá söfnunaraðila sem sparar Íslandspósti kostnað

sem venjulega hefði þurft að leggja út fyrir sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Of strangir skilmálar varðandi einsleitni sendinga, skapi tækifæri til aðgangshindrana á markaði, til að hindra samkeppni söfnunaraðila á markaði sem fer gegn markmiðum laga um pósthjónustu og skapi möguleika fyrir ÍSP á ákveðnu eftirliti með viðskiptavinum söfnunaraðila.

Engir skilmálar varðandi einsleitni benda hins vegar til þess að ekki sé ætlunin að söfnunaraðilar geti tryggt sér betri afslátt umfram hinn almenna viðskiptavin og selja áfram þjónustu sína á betra verði í krafti þess magns sem söfnunaraðili dreifir í gegnum dreifikerfi ÍSP. Yrðu settir skilmálar varðandi flokkun og reglubundinna viðskipta söfnunaraðila við ÍSP, yrði það öllum hagsmunaaðilum til bóta auk ÍSP sem myndi hagnast á því að þurfa ekki að leggja út í ákveðna vinnu og kostnað við forflokkingu og ber að veita afslátt vegna þess skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Þá verði að hafa hér í huga að ÍSP starfar á sama markaði og aðrir söfnunaraðilar og hefur hag af því að ráða yfir sem stærstum hluta markaðarins.

Jafnframt bendir Póstdreifing á að ÍSP hafi gert breytingar á dreifikerfi sínu þannig að boðið var annars vegar upp á A-póst sem fer í dreifingu sólarhring eftir móttöku og svo aftur á móti B-póst sem fer í dreifingu þremur dögum síðar. Í hinni nýju gjaldskrá fyrir sendingar í þyngdarflokknum 51-2000 gr. er ekki gert ráð fyrir að viðskiptavinir geti sent sendingar sínar í B-dreifingu sem eru með lægra grunnverði. Gjaldskráin sé því ófullkomin að þessu leyti.

5.2.

Afsláttarkjör vegna reglubundinna viðskipta

Bendir Póstdreifing m.a. á að fyrirtækið hafi ekki upplýsingar um að ÍSP hafi gert fullnægjandi grein fyrir kostnaðargrundvelli breytinganna að teknu tilliti til afsláttar vegna reglubundinna viðskipta. Afsláttur vegna reglubundinna viðskipta hafi gífurleg áhrif á rekstrarafkomu söfnunaraðila og því verði að gera þær kröfur til einkaréttarhafa að rökstyðja með skýrum hætti hvers vegna ekki er tækt að veita viðbótarafslátt þegar augljóst er að mikið hagræði skapast af því að eiga í miklum viðskiptum við sama aðilann sem afhendir sendingar flokkaðar og tilbúna til dreifingar.

Verklag Póstdreifingar sé í algjöru samræmi við dreifikerfi ÍSP og skapi mikla hagræðingu innan ÍSP. Þó virðist fyrirtækið ávallt leita leiða til þess að hækka verð og lækka afslætti á þá sem veita fyrirtækinu mesta hagræðingu við dreifingu. Ef horfa á til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sem fjallar um kostnað sem ekki hefur þurft að leggja út í vegna fyrirsjáanleika, einsleitni og flokkunar sendinga söfnunaraðila. Lagagreinin heimili afsláttarkjör vegna reglubundinna viðskipta ef vilji er til staðar og er ekkert í lögnum um pósthjónustu sem bannar það að afsláttarkjör utan einkaréttar geti verið bundið við heildarmagn/heildarviðskipti söfnunaraðila. Það að veita afslátt vegna reglubundinna viðskipta söfnunaraðila virðist þó ekki henta ÍSP og má ætla að ástæðan fyrir því sé aðallega sú að ÍSP er einnig söfnunaraðili og í beinni samkeppni við aðra söfnunaraðila. Því megi ætla að hagur ÍSP liggja í því að halda og stækka markaðshlutdeild sína á kostnað annarra söfnunaraðila.

5.3.

Verri afsláttarkjör

Í athugasemdum Póstdreifingar er því haldið fram að þær breytingar sem ÍSP tilkynnti þann 11 júní 2013 feli í sér verri afsláttarkjör en fyrirtækið sé í dag með samning um. Með breytingunni sem gerð hefur verið á gjaldskrá og afsláttarkjörum þá er veittur stigvaxandi afsláttur eftir magni. Veittur afsláttur byrjar þegar magnið fer yfir 1000 eintök og hefst á 4% afslætti. Hæsti afsláttur sem veittur er 12% þegar magn fer yfir 10.000 eintök af

vélflokkanlegu. Jafnframt bendir fyrirtækið á að það vanti skilmála með gjaldskrá ásamt upplýsingum um hvernig eigi að skilja á milli vélflokkanlegra og handflokkanlegra sendinga og mat á því sé háð geðþótta ÍSP um hvað henti stöðu félagsins best.

Gjaldskráin miðast við að 500 eintök eða fleiri séu póstlögð í einu þó ekki sé veittur afsláttur fyrir en magnið fer yfir 1000 eintök.

Telur fyrirtækið augljóst að afsláttarkjörin muni versna til muna og hætta sé að sendingar Póstdreifingar muni verða settar í lægri afsláttarflokk sem handflokkanlegar.

6.

Athugasemdir Íslandspósts við sjónarmið Póstdreifingar

Með bréfi PFS, dags. 17. september 2013, var ÍSP gefinn kostur á að koma með athugasemdir við þær umsagnir sem höfðu borist. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 4. október 2013.

Í athugasemdum ÍSP er vísað til þess að með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013 hafi PFS fallist á að í ákvörðun nr. 16/2012 hafi ÍSP verið gert að uppfæra afsláttargjaldskrá fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 gr. með hliðsjón af þeim meginreglum sem settar voru í ákvörðun PFS og fylgiskjölum varðandi 0-50 gr. bréf (einkaréttarbréf). Hins vegar hafi PFS ekki verið sammála þeim forsendum sem virtust liggja að baki þeim breytingum sem Íslandspóstur áætlaði að gera á afsláttarkjörum fyrir póstsendingar í þyngdarflokknum 51-2000 gr. Gerði PFS athugasemd við það að ekki væri gengið út frá sambærilegum kostnaðarforsendum og gert var í ákvörðun PFS nr. 16/2012 að því er varðaði A og AM póst í mismunandi þyngdarflokkum innan 51-2000 gr. Jafnframt hafi PFS talið að ÍSP hafi gert of mikið úr vægi þess afsláttar sem fyrirtækið veitti vegna afhents magns í einu sem væri ekki í samræmi við þær forsendur sem settar voru fram í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 5/2012. Einnig hafi ekki verið tekið tillit til reglubundina viðskipta í hinum nýju afsláttarkjörum, en fyrir hafi legið skýr afstaða PFS og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um að veita skyldi aukinn afslátt á grundvelli reglubundinna viðskipta. Þá hafi PFS ekki talið miðað við kostnaðarbókhald fyrirtækisins fyrir árið 2012, að þörf væri á jafn miklum heildartekjuauka og breytingarnar höfðu í för með sér að óbreyttu. Með vísan til þessa hafi taldi PFS að ÍSP hafi ekki gert fullnægjandi grein fyrir kostnaðargrundvelli breytinganna hafi því frestað gildistöku breytinganna þar til úr hefði verið bætt.

Þá vísaði ÍSP til þess að með tilkynningu félagsins til PFS, dags. 11. júní 2013, hafi fyrri erindi ÍSP verið dregið til baka og verðskráin endurskoðuð að nýju með tilliti til þeirra athugasemda sem fram komu í bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013. Verðskráin hafi nú verið uppfærð með hliðsjón af þeim meginreglum sem settar voru í ákvörðun PFS nr. 16/2012 og fylgiskjölum, sbr. einnig önnur fyrirmæli bráðabirgðaákvörðunarinnar.

Bendir ÍSP á að nú sé gerður munur á A og AM flokki mismunandi þyngdarflokka innan 51-2000 gr. bréfa með sambærilegum hætti og gert er í flokknum 0-50 gr. Í nýju verðskránni fyrir 51-2000 gr. er miðað við sama afsláttarstiga vegna afhents magns í einu líkt og gert er í flokknum 0-50 gr. Þá hafi verið gert ráð fyrir hæfilegum tekjuauka vegna breytinganna.

Hvað varðar afsláttarkjör fyrir reglubundin viðskipti í magnpósti 51-2000 gr. Þá telur ÍSP að þær forsendur sem lagðar hafa verið til grundvallar viðbótarafsláttum vegna reglubundina viðskipta í flokknum 0-50 gr., sbr. forsendur úrskurðar nr. 5/2012, sbr. og ákvörðun PFS nr. 14/2013, sem nú er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, eigi ekki að fullu

við í þyngdarflokknum 51-2000 gr. sérstaklega í ljósi verulega minna magns innan þessara þyngdarflokka.

Einnig bendir ÍSP á að í viðskiptaskilmálum ÍSP fyrir 51-2000 gr., sé að finna skýr skilyrði til að öðlast rétt til magnafslátta af bréfum 51-2000 gr., s.s. afsláttarstiga miðað við stigvaxandi afhendingu magns, skilyrði um frágang sem taka mið af því kostnaðarhagræði sem af þessu fylgir fyrir félagið.

Með vísan til þessa telur ÍSP að bætt hafi verið úr þeim annmörkum sem voru á upphaflegri verðskrá auk þess sem hún samræmist nú að öllu leyti 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

6.1.

Um þær athugasemdir Póstdreifingar sem fjallað er um í köflum 5.1 til 5.3., bendir ÍSP m.a. á eftirtalin atriði.

Í fyrsta lagi bendir ÍSP á að því er varðar umfjöllun Póstdreifingar um skort á skilmálum með verðskránni, að nýir skilmálar taki eðlilega gildi samhliða breyttri verðskrá. Jafnframt bendir ÍSP á að almennt beri ekki að senda nýja og breyta skilmála nema fimm dögum fyrir gildistöku þeirra, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í öðru lagi fái ÍSP ekki séð á hvaða forsendum umsagnaraðili byggji umfjöllun sína um einsleitni sendinga sem skilyrði fyrir afsláttum. Einsleitni sendinga (frágangur) innan sama þyngdarflokks hafi verið eitt af skilyrðum afsláttar vegna magnspósts 51-2000 gr. og sé það enn. Einsleitni sendinga feli í sér svigrúm við forflokkan sem tekið er tillit til í afsláttarkjörum félagsins. Hafi viðskiptavinir því fullan ávinning af þessu í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í þriðja lagi, að því er varðar umfjöllun Póstdreifingar um afsláttarkjör vegna reglubundina viðskipta í magnpósti 51-2000 gr., vill ÍSP nefna að Póstdreifing virðist horfa framhjá því að viðbótarafsláttur er ekki eina svigrúmið sem viðskiptavinir hafa til að njóta afslátta. Viðbótarafsláttur er ætlað að ná til hugsanlegs viðbótarhagræðis sem kann að skapast sérstaklega hjá ÍSP vegna viðskiptavina sem eru í reglubundnum viðskiptum við félagið. M.ö.o. er um að ræða hugsanlegt viðbótarhagræði fyrir ÍSP umfram það hagræði sem felst í móttöku mikils magns í einu, sem þegar hefur verið tekið tillit til í nýjum grunnverðum magnspósts og afsláttarkjörum félagsins í magnpósti. Geta þessir viðskiptavinir, líkt og aðrir, nýtt sér þá afsláttarstiga sem þegar hafa verið reiknaðir út fyrir magnpóst. ÍSP mótmælir jafnframt sérstaklega þeirri fullyrðingu Póstdreifingar að ástæða þess að afsláttarkjör taki ekki mið af reglubundnum viðskiptum sé sú að ÍSP sé söfnunaraðili og í beinni samkeppni við aðra söfnunaraðila og því liggi hagur ÍSP í því að halda og stækka markaðshlutdeild sína á kostnað annarra söfnunaraðila. Enginn grundvöllur er fyrir þessum ásökunum umsagnaraðila. ÍSP starfi ekki söfnunarmarkaði og hafi engan hag af því að hrekja aðila af þeim markaði. Gagnvart ÍSP þá feli starfsemi söfnunaraðila það eingöngu í sér að póstmagnið færist frá einum viðskiptavini ÍSP yfir til annars. Tilfærslan hafi lítil sem engin áhrif á félagið þar sem söfnunaraðila njóta afslátta hjá ÍSP í samræmi við það hagræði sem starfsemi þeirra skapar í rekstri félagsins. Væru slík fyrirtæki ekki fyrir hendi þyrfti ÍSP að sinna þessari þjónustu sjálf með þeim viðbótarkostnaði sem því fylgir.

Í fjórða lagi vill ÍSP taka fram, í ljósi athugasemda Póstdreifingar um að ekki sé gert ráð fyrir að viðskiptavinir geti sent sendingar sínar í B-pósti með lægra grunnverði í þyngdarflokknum

51-2000 gr. líkt og boðið er upp á í þyngdarflokknum 0-50 gr., að það megi fyrst og fremst rekja til þess hve lítið magn er um að ræða.

Í fimmta lagi bendir ÍSP á að verðskráin veitir magnafslátt fyrir vélflokkanlegan póst. Ítarlega skilgreiningu á því hvað telst til vélflokkaðs pósts er að finna í viðauka B með skilmálum félagsins. Er því engan veginn sem svo að þetta sé háð geðþótta ÍSP. Taka skilyrði magnpósts mið af því kostnaðarhagræði sem af þeim hlýst.

Í sjötta lagi vill ÍSP taka fram að Póstdreifing virðist alfarið horfa framhjá því að á ÍSP hvílir alþjónustuskylda utan einkaréttarins. Eins og PFS er fullkunnugt um hefur alþjónustuskyldan í för með sér ýmsar kvaðir á ÍSP, s.s. varðandi jafnræði, landsdekkandi móttöku- og dreifingarnet, gæði þjónustunnar og verðlagning hennar. Er félaginu skylt að halda þessu þjónustustigi innan alþjónustunnar en alþjónustukvöðin skapar verulegan viðbótakostnað fyrir félagið sem eingöngu er lagt út í vegna alþjónustuskyldunnar. Nauðsynlegt er að taka mið af alþjónustuskyldunni við breytingar á verðskrá. Að mati ÍSP er því um að ræða verulega einföldun hvað þetta varðar í umfjöllun Póstdreifingar.

7.

Um athugasemdir Árvakurs

ÍSP mótmælir öllum fullyrðingum Árvakurs um meinta sölusynjun og brot ÍSP á lögum, svo og fullyrðingum um meintan útúrsnúning og rangfærslur, sem tilefnislausum.

Líkt og rakið er hér að framan voru tilgreind í bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013 tiltekin atriði sem PFS gerði athugasemdir við í tengslum við breytingarnar. Hafa skal í huga í þessu sambandi að PFS gerði ekki athugasemdir við það atriði að blöð og tímarit væru með breytingunni felld undir þennan flokk, enda var sú ákvörðun gerð í framhaldi af tilmælum Samkeppniseftirlitsins þess efnis vegna ákvörðunar nr. 16/2012. Telur ÍSP að með hinni nýju verðskrá hafi verið leyst úr þeim annmörkum sem voru á upphaflegri verðskrá sem send var til PFS auk þess sem hún samrýmist nú að öllu leyti 5. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, sbr. hér að framan. Sé því ekki tilefni til að taka frekari afstöðu til ummæla í erindi Árvakurs.

Sjónarmið ÍSP um viðbótarafslætti vegna reglubundina viðskipta eru sett fram með þeim fyrirvara að beðið sé niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála vegna ákvörðunar PFS nr. 14/2013. Ekki er útilokað að niðurstaða kærumálsins kunni að hafa áhrif á forsendur og niðurstöðu þessa máls. Áskilur ÍSP sér allan rétt til að koma að frekari sjónarmiðum og breyta afstöðu sinni í þessu sambandi að teknu tilliti til breyttra forsendna.

8.

Árvakri og Póstdreifingu voru sent sjónarmið ÍSP til upplýsinga og bárust ekki frekari athugasemdir frá Póstdreifingu, en Árvakur ítrekaði fyrri athugasemdir sem fyrirtækið hafði áður sent PFS vegna hinna fyrirhuguðu breytinga ÍSP á gjaldskrá fyrir bréf í þyngdarflokknum 51- 2000 gr.

Jafnframt upplýsir fyrirtækið að það hafi skoðað aðferðir eins og að beina fólki í netáskrift og taka dreifingarkostnað inn í áskriftargjald þeirra sem búa á þeim svæðum þar sem ÍSP er með dreifingu. Telur fyrirtækið að þær séu ófærar vegna þess að leggja þarf út í mikinn kostnað til að þær gangi upp. Fyrirhuguð hækkun sé um 45%. Áskriftarverð án virðisaukaskatts sé 4.200. Mismunur milli hækkaðs kostnaðar við dreifingu og áskriftarverðs muni ekki duga fyrir öðrum kostnaði við útgáfu blaðanna, ekki einu sinni pappírnum sem fer í þau.

Árvakur hafi ekki getað gert ráðstafanir vegna hinnar fyrirhuguðu sölusynjunar ÍSP enda fyrirtækið orðið að trúa því að slíkar ólögmetar aðgerðir yrðu stöðvaðar. Það sé áhættusamt og kostnaðarsamt að reyna að opna eigin dreifileiðir og eftir atvikum að segja viðskiptavinum Morgunblaðsins upp áskriftinni. Ef reyna á slíkar aðgerðir verði að liggja fyrir endanleg niðurstaða í þessu máli. Mjög erfitt gæti reynst að ná aftur í áskrifendur sem Árvakur hafi sagt upp jafnvel þó gjaldtaka verði síðar leiðrétt. Þá stefni í að Árvakur muni þurfa að segja upp dreifingarsamningum sínum fyrir önnur blöð. Erfitt geti verið að ná slíkum samningum aftur. Ef verðhækkun ÍSP taki gildi mun Árvakur þurfa að greiða óhóflegt verð til ÍSP sem ekki er víst að sé afturkræft í skaðabótamáli.

Fer Árvakur því fram á að tekin sé bráðabirgðaákvörðun þar sem verðhækkun ÍSP sé frestað, sbr. ákvörðun PFS nr. 3/2013.

Jafnframt mótmælir Árvakur tilvísunum ÍSP í bráðabirgðaákvörðun PFS, enda geti hún ekki verið tæmandi um málið. Sem dæmi nefnir Árvakur að ekki sé í bráðabirgðaákvörðun gerð athugasemd við það atriði að blöð og tímarit væru felld undir tiltekinn gjaldskrárflokk. Þessi athugasemd sé haldlaus því þögn um eitthvað atriði þýði ekki að stofnunin sé því sammála auk þess sem vísað sé til bráðabirgðaákvörðunar þar sem eðli málsins sé ekki tekið á öllum atriðum.

Þá mótmælir Árvakur því að háttsemi ÍSP stýrist af tilmælum Samkeppniseftirlitsins eða PFS sem knýi fyrirtækið til sölusynjunar og verðhækkana. Þvert á móti sé ÍSP skylt að sinna alþjónustukvöð sinni lögum samkvæmt.

Telur Árvakur að með tillögu um nýja verðskrá hafi ekki verið leyst úr annmörkum á þeirri verðskrá sem ÍSP dró til baka eftir bráðabirgðaákvörðun PFS í byrjun ársins. Í nýju verðskránni felist ítrekanir á fyrri brotum. Hún feli enn í sér sölusynjun og alla sömu annmarka og áður.

Samandregnar kröfur fyrirtækisins:

- I. Að PFS ákveði til bráðabirgða að verðhækkun ÍSP sem taka á gildi 1. janúar næstkomandi verði frestað.*
- II. Að í hinni endalegu ákvörðun verði ÍSP gert skylt að halda sig við sama verð til Árvakurs og hingað til hafi gilt samkvæmt samningum frá 4. mars 2003 sem liggur fyrir í málinu.*
- III. Að lagðar verði á dagsektir í hæstu leyfilegu mörkum þar til farið verður að ákvörðuninni*
- IV. Að PFS krefjist breytinga á skilmálum og verðskrá ÍSP, enda brjóti þær gegn lögum, reglugerðum og ákvæðum rekstrarleyfis ÍSP, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002.*

9.

Breytingar á áður tilkynntum afsláttarskilmálum

Með tilkynningu til hagsmunaaðila í desember frestaði ÍSP gildistöku breytinga á áður boðuðum afsláttarskilmálum, sem taka áttu gildi þann 1. janúar 2014.

Þann 17. febrúar 2014 barst PFS síðan ný útfærsla ÍSP á afsláttarstiga fyrir bréf í þyngdarflokknum 51- 2000 gr.

Að mati PFS var ekki ástæða til að fara með umræddar breytingar í samráð, enda um ívilnandi breytingar af hálfu ÍSP að ræða frá áður tilkynntum afsláttarstiga þar sem að einhverju leyti er komið til móts við þau sjónarmið sem fyrirtækin Árvakur og Póstdreifing hafa haldið fram í athugasemdum sínum.

Í bréfi fyrirtækisins, með hinum nýju skilmálum er vísað til bréfs fyrirtækisins, dags. 11. júní 2013, þeirra umfjöllunar sem átti sér stað í kjölfarið, bréf PFS, dags. 17. september 2013 og svars Íslandspósts, dags. 4. október 2013.

Tilkynnti ÍSP að fyrirhugað væri að ný verð og afslættir í þessum þyngdarflokki tækju gildi 1. mars. 2014. Jafnframt ítrekaði fyrirtækið að þær breytingar verði gerðar á fyrirkomulagi bréfapósts í þessum þyngdarflokki að innan hans muni framvegis teljast þær sendingar sem fram að þessu hafi tilheyrt vöruflokknum „*Blöð og tímarit*“. Þessi vöruflokkar hafi nú verið sameinaðir og kallist „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“

Þar sem um töluverðar breytingar væri að ræða á fyrirkomulagi og uppbyggingu vöruflokksins áskildi ÍSP sér rétt til að endurmeta verð, afslætti og viðskiptaskilmála í ljósi reynslunnar af hinu nýja fyrirkomulagi.

Samkvæmt tilkynningu ÍSP þann 17. febrúar. sl. verða gjaldskrá og afsláttarkjör nú eftirfarandi:

Almenn bréf 0 - 2000 gr.	A póstur	AM póstur
0 - 50 gr.	130 kr.	96 kr.
51 - 100 gr.	135 kr.	100 kr.
101 - 250 gr.	155 kr.	114 kr.
251 - 500 gr.	225 kr.	166 kr.
501 - 1.000 gr.	480 kr.	354 kr.
1.001 - 1.500 gr.	565 kr.	417 kr.
1.501 - 2.000 gr.	630 kr.	465 kr.

Magnafsláttur 51 - 2000 gr.	A- magnpóstur
500 - 749	0%
750 - 999	4%
1000 - 1999	8%
2000 - 4999	10%
Meira en 5.000	12%

Í þeim viðskiptaskilmálum, sem fylgdu með bréfi ÍSP, og fyrirtækið áætlað að birta viðskiptavinum sínum, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu er að finna eftirfarandi ákvæði til skýringar á þeim afsláttum sem taka munu gildi.

1.1.7. Afslættir

„*Afslættir eru ekki veittir af almennum bréfum, 51-2000 gr. nema um mikið magn er að ræða og þá er veittur magnafsláttur miðað við póstlagt magn einsleitra bréfa í einu¹ og skilgreinast þau þá sem magnpóstur.*

Lágmarksfjöldi póstlagður í einu til að almenn bréf séu skilgreind sem magnpóstur er 500 stk (annað grunnverð er fyrir magnpóst) og afsláttur tekur gildi við 750 stk. Sjá hér kafla 1.2. skilmála um magnpósts.

¹Að póstleggja í einu telst þegar Pósturinn móttækur heildarmagnið sem skal gjaldfæra í einu lagi, ekki skömmtun yfir daginn. Heildarmagnið skal gjaldfært á eina kennitölu (eða eina undirkennitölu) eða staðgreitt við póstlagningu.

1.2. Magnpóstur 51-2000 gr.

„Miðað er við að sendandi þurfi að afhenda að lágmarki 500 stk. í einu til að sendingin falli undir skilmála fyrir magnpóst.

Afsláttur frá grunnverði fyrir magnpóst byrjar að telja við 750 stk. Sjá nánar verðskrá.

Magnpóst, 51-2000 gr. er eingöngu hægt að senda sem A magnpóst. A magnpóstur (hér eftir nefnt AM getur verið handflokkanlegur). Að öðru leyti er vísað hér í:

- *kafla 1.2.5 um frágang magnpósts*
- *kafla 1.1.3. um innihald*
- *kafla 1.1.8 um áritun og merkingar*
- *kafla 1.1.9 um endursendingar, áframsendingar og biðpóst*
- *kafla 1.1.10 um skaðabætur*
- *kafla 1.1.11 um viðbótarþjónustu“*

Af ofangreindum tilvísunum er einungis tilefni til að geta skilmála 1.2.5 „Skilyrði um frágang Magnpósts“.

1.2.5. Skilyrði um frágang Magnpósts

Magnpóstur skal afhentur Póstinum í bökkum sem að Pósturinn útvegar sendanda að kostnaðarlausu. Bréfum skal vera ræðað eins og neðangreind mynd sýnir:

[...]

Öll bréf skulu:

- *snúa eins*
- *vera eins að lögun*
- *vera í sama þyngdarflokki*
- *bréf til útlanda skulu vera aðskilin í sér bökkum frá innlendum bréfum*
- *hver baki skal einungis innihalda bréf sem tilheyra einum sendanda (ein kennitala/ein undirkennitala)*
- *Ef um mikið magn er að ræða þar sem bakkar eru settir í grindur, þá skal hver grind innihalda sams konar póst á eina beiðni.*

Ef magnpóstur kemur ekki í bökkum þá skal hann búntaður niður eftir póstnúmerum. Hvert búnt skal merkt með viðeigandi póstnúmeri eða þeirri póststöð sem annast dreifinguna. Ofangreindum punktum um frágang skal einnig fylgt þegar sending er póstlögð í búntum.

Sendingarnar skulu vera ófrímerktar, aðgreindar eftir póstnúmerum og innan póstnúmera skulu götuheiti vera í stafrófsröð. Sendingarnar séu allar eins í lögun, allar jafn þungar og ekki stærri en 260 x 350 x 25 mm.

IV. Niðurstaða

1.

Almennt

Í athugasemdum Árvakurs og Póstdreifingar er m.a. komið inn á sjónarmið um ómissandi aðstöðu og að hinnar tilkynntu breytingar feli í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.

Vegna ofangreindra sjónarmiða telur PFS rétt að taka fram að umfjöllun stofnunarinnar getur einungis verið á grundvelli laga um pósthjónustu, ekki eru því forsendur til að fjalla um þau sjónarmið sem Árvakur og Póstdreifing halda fram er varða hugsanleg brot á Samkeppnislögum, en brot á þeim lögum heyrir undir Samkeppniseftirlitið, sbr. lög nr. 44/2005, sbr. reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins nr. 265 /2001.

Neðangreind umfjöllun PFS mun því fyrst og fremst taka tillit til sjónarmiða og lagaraka sem varða með beinum hætti ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002 og þá einkum 16. gr. laganna þar sem m.a. er fjallað um skilmála rekstrarleyfishafa, að gjaldskrá fyrir pósthjónustu innan alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði, um heimilt rekstrarleyfishafa til að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem póstleggja póst í miklu magni og um samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar á gjaldskrá innan einkaréttar.

2.

Um A og B póst

PFS telur ekki forsendur til, að svo stöddu, að skipta upp gjaldskrá í þyngdarflokknum 51-2000 gr. í A og B gjaldskrá, með mismunandi þjónustugæðum í útburði, með sambærilegum hætti og gert var innan einkaréttar með ákvörðun PFS nr. 16/2012. Horfir þá stofnunin einkum til þess að magn þessara sendinga er umtalsvert minna og því kann að vera að skipting upp í A og B gjaldskrá á þetta litlu magni geti skapað ákveðið óhagræði fyrir ÍSP.

Til greina kemur að taka þennan þátt til endurskoðunar, ef forsendur breytast verulega. Er þá PFS einkum að horfa til þeirrar greiningar sem ÍSP vinnur nú að í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 18/2013.

3.

Um einsleitni sendinga

Í athugasemdum Póstdreifingar er m.a. vikið að ströngum skilmálum ÍSP um einsleitni sendinga.

Í þeim skilmálum sem ÍSP hyggst birta með veittum afsláttarkjörum er ekki gert ráð fyrir sambærilegum skilmála og t.d. er í gildi varðandi póstsendingar innan einkaréttar, þar sem leyfilegt er að þyngdarmismunur sé á póstsendingum innan sama þyngdarflokks.

Þegar um er að ræða póst innan einkaréttar getur flokkunarvél ÍSP talið öll bréf. Af því leiðir að ekki skiptir máli hvort sendingar séu allar eins þungar til að hægt sé að staðreyna fjölda bréfa og þar með rétta gjaldfærslu. Slík staða er hins vegar sjaldnast uppi þegar unnið er með magnpóst sem fellur innan þyngdarflokkanum 51- 2000 gr. Í þeim tilvikum þarf yfirleitt að handtelja póstsendingar til að staðreyna þann fjölda sem sendandi gefur upp og/eða vigta heildarmagnið og deila með þyngd af einu eintaki.

Gjaldskrá ÍSP er byggð upp með ákveðnum þyngdarflokkum, 0-50 gr., 51-100 gr., 101 til 250 gr. o.s.frv. Ganga má út frá að verðskrá ÍSP innan hvers flokks sé meðaltalsverð innan hvers þyngdarflokks, enda sama gjald tekið fyrir að dreifa póstsendingu sem er 120 gr. eða 220 gr., svo dæmi sé tekið.

Af ofangreindu leiðir að eðlilegt getur verið að einsleitar sendingar, t.d. tímarit, séu talinn saman þegar afsláttur er reiknaður þó að einhver þyngdarmunur sé til staðar.

Það sem mestu máli skiptir hér er að ÍSP geti með sem minnstum tilkostnaði staðreynt fjölda slíkra einsleitra póstsendinga sem koma inn til fyrirtækisins sem magnpóstur til að tryggja rétta gjaldfærslu. Um hvernig ÍSP getur sem best tryggt sína hagsmuni gagnvart sendendum, með skilmálum með tilliti til fjölda sendinga sem koma inn sem magnpóstur, mætti líta til atriða eins og upplýsingarskyldu sendanda, ef um þyngdarmismun er að ræða á einsleitum sendingum, aðgreiningu á brettum ef um tímarit er að ræða eða aðrar þær leiðir sem fyrirtækið telur henta. Ekki eru efni til þess að rekja nánar til hvaða ráðstafana ÍSP gæti gripið til í þessum tilgangi.

Þá skiptir og máli, að mati PFS, að ekki er víst að sá kostnaður eða óhagræði ÍSP við að staðreyna upplýsingar frá sendanda falli til í hvert einasta sinn sem viðkomandi sendandi póstleggur sendingar sem magnpósts. Hvort eða hvenær ÍSP kys að staðreyna upplýsingar frá sendanda ræðst væntanlega af atvikum máls í hvert sinn. Sparnaður ÍSP í skilningi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, af því að fá í einni afhendingu póstsendingar innan þessara þyngdaflokka ætti því oftast að vera fyrir hendi. 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 orðið til þess að viðskiptavinir fái ekki að fullu þann afslátt sem falinn er í magnviðskiptum.

Rétt er að taka fram að PFS lítur ekki svo á að skilmáli um þyngdarmismunun póstsendinga, innan hvers þyngdarflokks, eigi að breyta skyldum sendanda við að uppfylla aðra skilmála fyrir veittum afslætti, t.d. skilmála sem kveður á um að sendingar eigi að vera eins „að lögun“. En slíkur skilmáli kemur t.d. í veg fyrir að hægt sé að telja saman sem eina heild póstsendingar sem eru mismunandi að gerð og lögun, t.d. tímarit og hefðbundið bréf í viðkomandi þyngdaflokki.

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er lagt fyrir ÍSP að fyrirtækið breyti skilmálum félagsins með tilliti til framangreindra athugasemda og leiti leiða til að setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdamismunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda. Skal þessari vinnu vera lokið áður en en hinir breytu afsláttarskilmálar taka gildi.

4.

Vélflokkun og/eða handflokkun

Í athugasemdum Póstdreifingar er m.a. vikið að hugsanlegum vandamálum sem upp gætu komið varðandi túlkun á því hvort póstur er vélflokkanlegur eða handflokkanlegur. Ein af þeim breytingum sem ÍSP gerði á afsláttarfyrirkomulagi, með tilkynningunni þann 17. febrúar sl. var að sami afsláttur er látinn gilda hvort sem bréfin eru handflokkanleg eða vélflokkanleg, sbr. orðalag í 3. mgr. skilmála 1.2., þar sem tiltekið er að A magnpóstur geti verið handflokkanlegur.

Með vísun til þess verður ekki séð að vandamál eigi að geta komið upp í tengslum við útreikning á afsláttum að því er varðar skilgreiningu á handflokkanlegum og vélflokkanlegum bréfum.

Jafnframt telur PFS að stofnunin hafi ekki forsendur til að meta hvort réttlæt看legt sé út frá sjónarmiðum um sparnað ÍSP af magnpósti, sbr. t.d. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, hvort réttlæt看legt sé að fella þann mismun niður, sem hingað til hefur verið á veittum afsláttum eftir því hvort um handflokkanlegan eða vélflokkanlegan póst er að ræða en afsláttur af handflokkanlegum pósti hefur almennt verið lægri en af vélflokkanlegum pósti í gegnum tíðina.

Á móti kemur að það fyrirkomulag að hætta að gera þennan greinarmun á afsláttum leiðir til einföldunar á uppgjörum á milli aðila, eykur gagnsæi afsláttarskilmála ÍSP og minnkar líkur á ágreiningi á milli aðila um hvort sendingar séu vélflokkanlegar eða handflokkanlegar. Auk þess sem flestir viðskiptavinir ÍSP afhenta póst sem er handflokkanlegur og/eða vélflokkanlegur. Það kann því að vera einfaldara fyrir alla aðila að miða við eina afsláttartöflu þegar reiknaður er afsláttur frá því einingarverði sem er í gildi á hverjum tíma.

Einnig verður að horfa til þess þegar hagræði af magnpósti, sem fellur undir þyngdarflokka 51-2000 gr. er metið, að heildarmagn innan þessara flokka er umtalsvert minna en innan einkaréttar. Nákvæm greining á afsláttum eftir því hvort um vélflokkanleg og/eða handflokkanleg bréf er að ræða er því hugsanlega ekki raunhæfur kostur. Auk þess sem fjölbreytileiki þeirra póstsendinga sem geta fallið hér undir er umtalsverður.

Þá er verið með breytingunni að taka saman í einn afsláttarflokk póstsendingar sem koma með mismunandi hætti inn til dreifingar hjá ÍSP, t.d. í bökkum eða á brettum og í einhverjum tilfellum á mismunandi afhendingarstöðum, t.d. Morgunblaðið.

PFS gerir því ekki athugasemdir við að einn afsláttarstigi sé látinn gilda.

5.

Um gjaldskrárefirlit Póst- og fjarskiptastofnunar.

Í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 er kveðið á um að rekstrarleyfishafa sem falinn er einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lýtur einkarétti. Gjaldskrána skal leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku. Verð fyrir bréf innan einkaréttar skulu byggja á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. meginregla 4. mgr. sömu greinar að því er varðar þjónustu innan alþjónustu.

PFS er einungis skylt að samþykkja gjaldskrá innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laganna. Aðrar gjaldskrár fyrir einstaka vöruflokka ÍSP eru því ekki háðar beinu gjaldskrárefirliti PFS og gildir þar einu um hvaða vöruflokk er að ræða svo framarlega sem þyngd póstsendingarinnar er yfir 50 gr.

Af ofangreindu leiðir að stofnuninni er ekki ætlað lögum samkvæmt að samþykkja breytingar á einstökum einingarverðum ÍSP sem falla utan einkaréttar, en þær breytingar á gjaldskrá sem hér er fjallað um eru utan einkaréttar. Af því leiðir að ÍSP getur, ef kostnaðarbókhald fyrirtækisins leiðir í ljós, að tap sé af einhverjum tilteknum vöruflokki, t.d. innan alþjónustu, hækkað einstök einingarverð. Engar leiðbeiningar er hins vegar að finna í lögum um pósthjónustu um tilkynningarfreast rekstrarleyfishafa til viðskiptavina sinna um gildistöku

gjaldskrárbreytinga, t.d. innan alþjónustu. Í 1. mgr. 16. gr. er talað um að póstrekendur skuli birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu þeirra gilda og nýja og breytta viðskiptaskilmála skuli sendir Póst- og fjarskiptastofnun a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. En þar sem um talsverðar breytingar er að ræða telur PFS eðlilegt að ÍSP veiti hæfilegan frest og aðlögunartíma áður en þær taka gildi.

Gjaldskrá innan alþjónustu skal hins vegar byggja á raunkostnaði, vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgengi almennings að þjónustunni, sbr. 4. mgr. 16. gr. laganna. PFS hefur hingað til ekki talið að gjöld fyrir alþjónustu séu of há en engar skýrar leiðbeiningar er að finna í lögum um pósthjónustu til hvaða aðgerða stofnunin getur gripið ef hún teldi að gjöld fyrir þá þætti sem falla undir alþjónustu væru of há, t.d. hvort að heimilt sé að setja verðþak á þá þjónustu sem telst til alþjónustu.

Afkoma ÍSP, af þeim sendingum sem heyra undir vöruflokkinn 51 til 2000 gr. gefur til kynna [...] tap hefur verið á blöðum og tímaritum sem nú stendur til að sameina hinni almennu gjaldskrá (sjá nánar kafla 5).

Þegar litið er til niðurstöðu kostnaðarbókhalds og afkomu póstsendinga í vöruflokkunum 51-2000 gr. verður ekki séð að sú gjaldskrá og afsláttarskilmálar sem nú taka gildi séu á einhvern hátt óeðlileg, eins og t.d. Árvakur heldur fram í umsögn fyrirtækisins.

Einnig liggur fyrir, sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013, fyrirmæli til ÍSP, að fyrirtækið geri PFS grein fyrir þeim taprekstri, sem kostnaðarbókhald félagsins leiðir í ljós að sé á þeim vöruflokkum fyrirtækisins sem falla undir samkeppnismarkað.

6.

Um sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit

Sérstök gjaldskrá fyrir blöð og tímarit hefur lengi verið hluti af þjónustuframboði Íslandspósts og þar á undan Póst- og símamálastofnun.

Í lögum nr. 33/1986, um pósthjónustu, var ákvæði þess efnis að ráðherra setti gjaldskrá fyrir pósthjónustu að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunar.

Í reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 var sérstakt ákvæði í grein 1.3.10, þar sem fjallað var um blöð og tímarit og þau almennu skilyrði sem þurfti að uppfylla til þess að njóta sérstakra kjara, umfram það sem almennt gildi.

Á árinu 1995 sendi Samkeppnisráð frá sér álit vegna mismunar Póst- og símamálastofnunar varðandi skilyrði sem giltu um hvaða blöð og tímarit féllu undir þágildandi gjaldskrá fyrir blöð og tímarit. Í álit Samkeppnisráðs er tekið til skoðunar ákvæði reglugerðar nr. 161/1990 um pósthjónustu m.a. með tilliti til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, einkum þau ákvæði reglugerðarinnar sem fjölluðu annars vegar um það skilyrði að það fari eftir efni blaðsins eða tímaritsins hvort þau voru innrituð og nutu þá um leið lægri pósthjónuðargjalda.

Í niðurstöðum álits Samkeppnisstofnunar varðandi það hvort eðlilegt sé að gjaldskrá fyrir blöð og tímarit sé lægri en almennt gerist, sagði Samkeppnisstofnun:

„Með vísan til d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga bendir Samkeppnisráð jafnframt á að eðlilegra væri að tengja skilyrði þess að blöð og tímarit fái innritun kostnaðarlegum rökum í stað þess að tengja skilyrðin efni þeirra. Fram hefur komið að dreifing innritaðra blað og tímarita sé stórlega niðurgreidd af öðrum þáttum í stafsemi Póst- og símamálastofnunar.

Samkeppnisráð bendir á að telji stjórnvöld nauðsynlegt að niðurgreiða dreifingu einstakra blaða og tímarita til að mynda af menningarlegum ástæðum sé eðlilegra og gangsaerra að það sé gert með beinum framlögum“

Í lögum nr. 142/1996 um pósthjónustu, sem voru undanfari nógildandi laga var til að mynda eftirfarandi ákvæði um dreifingu dagblaða og tímarita í 14. gr.:

„Skylda til að bera út dagblöð, vikublöð og tímarit

Samgönguráðherra er heimilt að mæla fyrir um að einkaréttarhafar annist pósthæðferð utanáritaða dagblaða, vikublaða og tímarita á Íslandi samkvæmt sérstakri gjaldskrá, lægri en fyrir aðrar pósthendingar af sömu þyngd, stærð og umfangi að öðru leyti. Samgönguráðherra skilgreinir nánar í reglugerð hvað teljist til dagblaða, vikublaða og tímarita samkvæmt þessari grein.

Póst- og fjarskiptastofnun ber að bæta einkaréttarhafa upp mismun á burðargjaldi samkvæmt gjaldskrá hans og því gjaldi sem samgönguráðherra mælir fyrir um skv. 1. mgr. fyrir sambærilegar sendingar.“

Í reglugerð nr. 505/1997 um grunnpósthjónustu var hins vegar ekkert fjallað um dreifingu á blöðum og tímaritum samkvæmt sérstakri gjaldskrá, eins og verið hafði í reglugerðinni frá 1990. Framkvæmdin var hins vegar sú að ÍSP var áfram með sérstaka gjaldskrá fyrir þennan flokk, en hækkaði gjöldin þó verulega á árinu 1997 eða úr 5 kr. í kr. 25 kr. að meðaltali. Þá sá Íslandspóstur um að meta hverjir ættu rétt á að fá niðurgreidd burðargjöld (Póst- og símamálastjórn gerði það áður). Í raun fór þó ekkert mat fram heldur fengu allir sem leituðu eftir því innritun í þennan sérstaka gjaldflokk. ÍSP bar síðan sjálfur það tap sem var á dreifingunni, en fékk það ekki bætt frá Póst- og fjarskiptastofnun eins og lögin gerðu ráð fyrir, enda voru stofnuninni aldrei tryggðar neinar tekjur til að mæta hugsanlegum kröfum frá ÍSP vegna þessa.

Í nógildandi lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, eru engin lagaákvæði sem fjalla sérstaklega um gjaldskrár fyrir blöð og tímarit eins og verið hafði í eldri lögum. Í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins er m.a. vikið að ástæðum þess að sambærilegt ákvæði og áður hafði verið í 14. gr.laga um pósthjónustu nr. 142/1996 er ekki tekið upp í hinu nýja frumvarpi, þar segir:

„Í 6. gr. er tekið fram að pósthendingar með dagblöðum, vikublöðum og tímaritum falli undir ákvæði um alþjónustu. Í 16. gr. segir að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hagnaði og er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir þeim kostnaðargrundvelli sem gjaldskrá byggist á. Með hliðsjón af þessum ákvæðum þykir ekki viðeigandi né nauðsynlegt að samgönguráðherra sé gert heimilt að mæla fyrir um að einkaréttarhafar annist pósthæðferð fyrrgreindra pósthendinga samkvæmt sérstakri gjaldskrá, lægri en fyrir aðrar sambærilegar sendingar, sbr. 14. gr. gildandi laga. Í seinni málsgrein þeirrar greinar segir að Póst- og fjarskiptastofnun beri að bæta einkaréttarhafa upp mismun á burðargjaldi en sá ljóður er á að ekki er þess getið hver skuli vera tekjustofn stofnunarinnar til að mæta slíkum útgjöldum. Niðurgreiðsla á umræddum sendingum sem fengin er með álagi á aðrar tegundir alþjónustu sendinga verður að teljast óeðlileg. Þessu til frekari stuðnings er bent á að samgönguráðherra hefur hingað til ekki talið nauðsynlegt að beita ákvæði gildandi laga“

Af ofangreindu má sjá að ekki er gert ráð fyrir að í gildi sé sérstök gjaldskrá fyrir blöð og tímarit. Heldur er meginreglan sú að gjaldskrár skuli einungis taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Frá því að skylda til að vera með sérstaka

gjaldskrá fyrir blöð og tímarit var aflögð af löggjafanum hefur Íslandspóstur unnið að því að hækka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit og gera hana sambærilega við aðrar gjaldskrár fyrirtækisins og miða hana út frá þyngd, ummáli og magni póstsendinga. Segja má að það skref sem nú er stigið sé lokaáfangi þeirra vegferðar, sem hófst fyrir nokkrum árum.

Með vísun til ofangreinds verður því að telja að Íslandspósti sé heimilt að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá félagsins fyrir blöð og tímarit og sameina hana vörflokknum „*Almenn bréf 51 -2000 gr.*“

7.

Um afsláttarskilmála

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er ÍSP heimilt að gefa út sérstaka afsláttargjaldskrá fyrir þá sem afhenda póstsendingar í miklu magni. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

„Rekstrarleyfishafa er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu“

Afsláttarkjör vegna sendinga í vörflokknum „*Almenn bréf 51-2000*“ gr. falla samkvæmt orðanna hljóðan undir ofangreint ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002, þar með talið það viðmið sem sett er um að slík gjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

8.

Afkoma Íslandspósts af póstsendingum í vörflokknum 51-2000 gr.

Samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP fyrir árið 2012 er [...] hagnaður af almennum bréfasendingum sem tilheyra flokknum 51-2000 gr., en hins vegar er [...] tap af vörflokknum sem borið hefur heitið Blöð og tímarit á sama tíma, sem nú stendur til að leggja niður og sameina hinum fyrrnefnda. Tap af vörflokknum Blöð og tímarit á árinu 2012 nam [...] millj. kr. eða [...]% af tekjum flokksins, en mun hærri afslættir hafa verið veittir innan þess vörflokks en ef um er að ræða almenn bréf af sömu þyngd. Hafa ber í huga að í framangreindum afkomutölum er ekki gert ráð fyrir fullri arðsemiskröfu á eigið fé sem bundið er í viðkomandi þjónustu (hæfilegum hagnaði), og því er metið tap af vörflokknum Blöð og tímarit herra en að framan greinir.

Í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er fjallað um gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar segir:

„Gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni.“

Bréf/sendingar í vörflokknum 51-2000 gr. falla undir póstsendingar sem tilheyra alþjónustu. Í ákvörðun PFS nr. 18/2013, um bókhaldslega aðgreiningu og kostnaðarbókhald ÍSP, var það ein af niðurstöðum PFS að ÍSP var gert að gera betur grein fyrir tapi félagsins á póstsendingum sem falla undir þennan flokk, en þessar sendingar tilheyra þeim hluta

markaðarins sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni. Félagið vinnur nú að þessari greiningu og samkvæmt fyrirmælum í ákvörðun stofnunarinnar á henni að vera lokið fyrir 1. apríl nk.

PFS telur engu að síður, þrátt fyrir það tap sem birtist í ársreikningum ÍSP, að þeir aðilar sem afhenda póst í miklu magni eigi að njóta afsláttá frá hinni almennu verðskrá í viðkomandi flokki, í samræmi við heimild í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Undirliggjandi þeirri skoðun PFS eru m.a. sjónarmið um aðgengi að þjónustunni og sú skylda sem hvílir á ÍSP, samkvæmt reglum um alþjónustu, að afhenda póstsendingar innan alþjónustu um allt land. En hætt er við, að án afsláttá sjái fyrirtæki sem póstsenda póst í miklu magni innan þessara vöruflokka, sér ekki fært að nýta þjónustu ÍSP til dreifingar sökum kostnaðar, sem myndi ýta undir frekari fækkun sendinga og að einingarkostnaður myndi hækka enn frekar. Horfir PFS þá einnig til þess að fyrirtæki hafa í raun, á stórum hluta landsins, ekki neinn raunhæfan valkost, eins og Árvakur og Póstdreifing benda réttilega á í sínum umsögnum, þegar kemur að dreifingu póstsendinga þar sem ÍSP er eina fyrirtækið á markaðnum sem sinnir dreifingu um allt land.

Í þeirri afsláttartöflu sem ÍSP tilkynnti PFS um með bréfi, dags. 17. febrúar 2014, er miðað við að afsláttur reiknist frá grunnverði magnpósts (AM) sem er að meðaltali 26% lægra en hið almenna verð sem greitt er fyrir stakar sendingar. Miðað er við að fjöldi sendinga í hverjum vöruflokki fyrir sig þurfi að vera að lágmarki 500 til að sendendur eigi rétt á hinu lægra grunnverði magnpósts.

Til viðbótar eiga sendendur rétt á viðbótarafslætti sem miðast við póstlagt magn í einu og byrjar viðbótarafslátturinn við 750 stk. afhent í einu og er frá 4% og upp í 12% þegar fjöldinn fer yfir 5000 stk.

Eins og fram hefur komið er heildarfjöldi bréfa í þessum þyngdarflokkum mun minni, en t.d. innan einkaréttar. Að mati PFS er því eðlilegt, eins og fram kemur í tilkynningu ÍSP frá 17. febrúar sl., að miða við lægri magntölur, en í dag gilda innan einkaréttar. Halda má því fram að hin upphaflegu viðmið sem ÍSP miðaði við og gerðar voru athugasemdir við af hálfu Póstdreifingar og Árvakurs, að nánast ómögulegt hafi verið, miðað við stærð markaðarins, að nokkur sendandi hafi getað náð hinum fyrri viðmiðunarmörkum, sem upphaflega tillaga ÍSP kvað á um, ef ætlunin á annað borð, hafi verið að láta sendendur njóta þess hagræðis sem felst í því fyrir ÍSP, að fá póstsendingar inn til fyrirtækisins í miklu magni.

Það er því mat PFS að afsláttarstiginn, eins og hann liggur nú fyrir, sé í samræmi við ákvæði 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að því er varðar sjónarmið um skýrleika og gagnsæi, sem og jafnræði sendanda, enda liggur ekki fyrir annað en að allir þeir aðilar sem koma til með senda póstsendingar innan þessara vöruflokka fái umræddan afslátt, svo framarlega sem fjöldi sendinga er innan þeirra marka sem sett eru og viðskiptavinir uppfylla setta skilmála um frágang og annan afhendingarmáta sendinganna.

Þá er það einnig mat PFS að afslátturinn taki mið af þeim meginreglum sem fram koma í 5. mgr. 16. gr., laga um pósthjónustu, sbr. einnig ákvörðun PFS nr. 16/2012.

9.

Um skyldu ÍSP til að dreifa blöðum og tímaritum o.fl.

Í kvörtun Árvakurs er einnig vikið að skyldu Íslandspósts til að tryggja öllum landsmönnum aðgang að alþjónustu með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði og að í þeim breytingum sem boðaðar voru af hálfu ÍSP felist sölusynjun af hálfu fyrirtækisins.

Dreifing dagblaða, vikublaða og tímarita fellur undir alþjónustuskyldu ÍSP, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu og rekstrarleyfi fyrirtækisins.

Hins vegar liggur fyrir að ekki er lengur lagaskylda á ÍSP að bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit, sbr. nánari umfjöllun PFS í kafla III 6.

Að mati PFS verður því ekki séð að með þeim breytingum sem tilkynntar voru af hálfu ÍSP þann 15. janúar 2013 og/eða þær breytingar sem ÍSP tilkynnti um þann 17. febrúar 2014, í framhaldi af bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 3/2013, að fyrirtækið hafi, með því að fella niður vöruflokkinn „Blöð og tímarit“ og sameina hann undir vöruflokkinn almenn bréf 51-2000 gr., brotið þær alþjónustuskyldur sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt lögum um pósthjónustu.

10.

Um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera viðráðanleg og sölusynjun

Eitt af þeim skilyrðum sem er innifalið í alþjónustuhugtakinu er að gjaldskrá eigi að vera almenningi viðráðanleg. Ekki verður talið að þær breytingar sem gerðar eru séu þess eðlis að þau gjöld sem tekin verða eftir breytinguna séu því marki brennt að þau verði ekki almenning viðráðanleg í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Er þá einkum horft til þess samanburðar sem gerður var í ákvörðun PFS nr. 32/2013 þar sem borin var saman gjaldskrá innan einkaréttar við sambærilegar gjaldskrár á norðurlöndum, sbr. kafla II 6 og þeirrar venjubundnu framkvæmdar að gjöld fyrir póstsendingar hækki að jafnaði miðað við aukna þyngd. Ekki verður annað séð en að með þeim breytingum, að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá fyrir blöð og tímarit, náist innbyrðissamhengi í einingarverði fyrir póstsendingar í þyngdarflokknum 51- 2000 gr. og að verðlagningin sé rökrétt, ef t.d. miðað er við gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar. En samkvæmt tilkynningu ÍSP þann 17. febrúar 2014 eru gerðar óverulegar breytingar á þeim einingarverðum sem í gildi hafa verið í vöruflokknum „Almenn bréf 51-2000 gr.“

11.

Um kostnaðargrundvöll hinnar nýju gjaldskrár

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skulu gjaldskrár fyrir alþjónustu hins vegar taka mið af *raunkostnaði* við að veita þjónustuna að viðbættum *hæfilegum hagnaði*. Gjaldskrár skulu vera *auðskiljanlegar* og gæta skal *jafnræðis*. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir *kostnaðargrundvelli gjaldskrár* þeirra. Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera *almenningi viðráðanleg* og tryggja aðgang hans að þjónustunni. Af lagaákvæðinu má draga eftirfarandi ályktanir sem Íslandspósti ber að hafa í huga við ákvörðunartöku um gjaldskrá utan einkaréttar, sem og þá skilmála sem gilda skulu um þjónustuna.

- Að gæta þurfi *jafnræðis*, sbr. einnig b. liður 2. mgr. 6. gr. laganna „*að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta*“.
- Að gjaldskráin taki mið af *raunkostnaði* af því að veita viðkomandi þjónustu.
- Að rekstrarleyfishafi eigi rétt á *hæfilegum hagnaði* af þjónustunni.

- Að gjöld fyrir alþjónustu eigi að vera *almenningsviðráðanleg* og tryggja aðgengi að þjónustunni.
- Að PFS geti krafist þess að rekstrarleyfishafi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra.

Nánar um jafnræði

Krafa 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu um að við útfærslu gjaldskrár innan alþjónustu eigi að gæta jafnræðis tekur til þeirra afsláttarskilmála sem hér er verið að fjalla um. Eftir breytingarnar mun að mati PFS betur vera gætt að jafnræði sendanda, en samkvæmt hinu eldra fyrirkomulagi. Horfir þá stofnunin einkum til þess, að með breytingunum munu gjaldskrár innan alþjónustu einungis taka mið af lögum, stærð og þyngd sendinga en ekki innihaldi sendinga eins og hin sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit miðaði við. Jafnræði sendanda ætti því að verða betur tryggt en áður ef litið er heildstætt til þeirra afsláttarkjara sem fyrirtækið býður sínum viðskiptavinum.

Nánar um raunkostnað og að PFS geti krafð rekstrarleyfishafa um kostnaðargrundvöll gjaldskrár

Eins og fram kemur í kafla III 5, samþykkir PFS einungis gjaldskrár ÍSP innan einkaréttar, þ.e. undir 50. gr., sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 16/2012. Þetta þýðir að ÍSP ákveður einstök einingarverð fyrir þær sendingar sem falla undir alþjónustu, sem og verðlagningu annarrar þjónustu sem fyrirtækið veitir, án beinnar aðkomu PFS.

Í umsögn Árvakurs um að ÍSP hafi ekki gert grein fyrir kostnaðargrundvelli breytinganna er rétt að taka fram að PFS hefur aðgang að bókhaldi Íslandspósts, sem og kostnaðarbókhaldi (afkomulíkani). Einstakar upplýsingar úr bókhaldi ÍSP eru hins vegar bundnar trúnaðarskyldu. Sjá nánar ákvörðun PFS nr. 18/2013. Málum er því ekki þannig háttáð að engar upplýsingar liggi fyrir um þær breytingar sem gerðar eru.

Þá liggur einnig fyrir að afkoma ÍSP af vöruflokknum „blöð og tímarit“ í afkomulíkani fyrirtækisins er neikvæð upp á [...] kr. á árinu 2012 og að PFS hefur lagt fyrir ÍSP að gera grein fyrir afkomu fyrirtækisins (taprekstri) af einstökum þjónustuflokkum í samkeppnisrekstri sínum sem birtist í afkomulíkani félagsins, sbr. tilmæli nr. 10 í ákvörðun stofnunarinnar nr. 18/2013.

Verður því ekki fallist á það sjónarmið Árvakurs og Póstdreifingar að breyting ÍSP sé ólögmat á þeim forsendum að ekki hafi verið gert grein fyrir forsendum breytinganna.

12.

Um afsláttarkjör vegna magnviðskipta

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er ÍSP heimilt að gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi fyrirtækja og afhenda rekstrarleyfishafa. Slík gjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

Í ákvörðunum PFS nr. 16/2012 og 14/2013, sbr. úrskurðir úrskurðarnefndar nr. 5/2012 og 3/2013 er fjallað um afsláttarkjör fyrir þá aðila sem senda póst í miklu magni, innan einkaréttar. Einnig var í ákvörðun PFS nr. 16/2012 kveðið á um að Íslandspóstur skyldi uppfæra afsláttargjaldskrá fyrirtækisins fyrir bréf í þyngdarflokknum 51- 2000 gr. með hliðsjón af þeim meginreglum sem settar voru fram í ákvörðun PFS og fylgiskjölum hennar.

Afsláttarkjör í ofangreindum ákvörðunum PFS og úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála ganga að meginhluta út á að einangra sparnað ÍSP af viðskiptum við þá aðila sem senda póst í miklu magni. Samkvæmt þessum stjórnvaldsákvörðunum ákvarðast þau afsláttarkjör sem fyrirtækjum/söfnunaraðilum ber að fá hjá ÍSP af þrennu. Veittur er afsláttur vegna sparnaðar sem hlýst af móttöku og vinnslu póstsendinga í miklu magni, af afhentu magni í einu og síðan viðbótarafsláttur sem fyrirtæki/söfnunaraðilar eiga rétt á vegna reglubundina viðskipta.

Við útfærslu þess afsláttar sem ÍSP er heimilt að gefa til söfnunaraðila og fyrirtækja, að því er varðar afsláttarkjör fyrir póstsendingar í vöruflokknum almenn bréf 51-2000 gr. er höfð hliðsjón af þeim meginreglum sem fram koma í tilvitnuðum stjórnvaldsákvörðunum.

13.

Um afsláttarkjör samkvæmt tilkynntri gjaldskrá ÍSP vegna afhents magnpósts

Um mismun á milli A og AM póst

Í þeirri tillögu sem liggur fyrir af hálfu ÍSP er gert ráð fyrir sambærilegri nálgun og gildir innan einkaréttar varðandi mun á verðskrá á milli A og AM pósts eða um 26% sem tilkominn er vegna sparnaðar sem hlýst af móttöku og vinnslu póstsendinga í miklu magni sem afhentur er á einum stað. Að mati PFS getur hér verið um rökréttan mismun að ræða á milli almennra póstsendinga og magnpósts ef horft er til þeirrar greiningar sem fram fór vegna afsláttargjaldskrár innan einkaréttar.

Um afsláttarkjör vegna afhents magns í einu

Jafnframt er gert ráð fyrir stigvaxandi afslætti (4-12%) af grunnverði magnpósts í samræmi við aukið magn sem afhent er í einu, vegna aukins sparnaðar sem fæst í móttöku og vinnslu þess pósts umfram lágmarksmagn (500 stk.), sbr. til hliðsjónar umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 16/2012 og viðaukum hennar.

Dæmi um einingarverð

Ef dæmi er tekið um þyngdarflokkinn 101 til 250 gr., verða einingarverð, að teknu tilliti til mismunandi afsláttarprósentu eftirfarandi:

Almenn bréf 101 - 250 gr.	AM póstur einingarverð	Afsláttur %	AM póstur einingarverð
500 - 749	114 kr.	0%	114,00 kr.
750 - 999	114 kr.	4%	109,44 kr.
1.000 - 1.999	114 kr.	8%	104,88 kr.
2.000 - 4.999	114 kr.	10%	102,60 kr.
Meira en 5.000	114 kr.	12%	100,32 kr.

Áhrifin af samræmingu afsláttarkjara ÍSP geta verið mismunandi á milli einstakra viðskiptavina fyrirtækisins.

14.

Viðbótarafsláttur

ÍSP hefur í þeim afsláttarskilmálum sem fyrirtækið hefur nú tilkynnt um ekki kveðið á um sambærilega útfærslu, að því er varðar viðbótarafslætti og t.d. er samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013. Vísar fyrirtækið til þess að það sé mat og

reynsla fyrirtækisins að þær forsendur sem liggja til grundvallar viðbótarafslætti í flokknum 0-50 gr. eigi ekki að öllu leyti við.

Viðbótarafslættir samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2013 byggðu m.a. á kostnaðarbókhaldi félagsins og þeirri aðgreiningu sem þar er á milli einkaréttar og annarrar þjónustu sem fyrirtækið veitir. Ekki liggja að öllu leyti fyrir hliðstæðar upplýsingar um þá vöruflokka sem tilheyra „*Almenn bréf 51- 2000 gr.*“

Með hliðsjón af ofangreindu, sem og þeirri staðreynd að fjöldi þeirra sendinga sem hér um ræðir er umtalsvert lægri, auk annarrar kostnaðaruppbyggingar en er innan einkaréttar, afkomu fyrirtækisins á þeim vöruflokkum sem tilheyra „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“, má halda því fram að svigrúm ÍSP til að veita afslætti í þessum þyngdarflokkum sé minna, en t.d. innan einkaréttar. Getur PFS fallist á það með ÍSP að ekki séu á þessu stigi forsendur til að kveða á um sérstakan viðbótarafslátt á grundvelli reglubundinna viðskipta í þessum flokki til viðbótar þeim afsláttum sem fjallað var um í kafla III. 13.

15.

Endurskoðun

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 18/2013, er lagt fyrir ÍSP að endurskoða verð, viðskiptaskilmála og afsláttarkjör ef niðurstaðan úr greiningu félagsins á tapi á samkeppnismarkaði gefur tilefni til og/eða í ljósi þess fyrirvara sem fram kom í bréfi fyrirtækisins þann 17. febrúar 2014.

16.

Krafa Árvakurs um bráðbirgðaákvörðun

Undir rekstri málsins hefur Árvakur ítrekað gert þá kröfu að PFS taki bráðbirgðaákvörðun þess efnis að PFS fresti gildistöku þeirra breytinga sem ÍSP hefur boðað. Ekki er tilefni til að verða við þeirri kröfu, þar sem gefist hefur ráðrúm til að fjalla efnislega um málið með ákvörðun þessari.

17.

Samantekt

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að ÍSP hafi gert grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskráa félagsins fyrir póstsendingar í vöruflokknum 51-2000 gr., sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu

Jafnframt er það mat PFS að sá afsláttarstigi sem fyrirtækið tilkynnti með bréfi, dags. 17. febrúar sé í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er lagt fyrir við ÍSP að fyrirtækið breyti skilmálum félagsins og leiti leiða til að setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdamismunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda.

Þá verður ekki talið að með þeim breytingum sem gerðar voru hafi fyrirtækið neitað að sinna alþjónustu, eins og Árvakur heldur fram í sinni kvörtun, enda verður ekki litið svo á að í þeirri skyldu felist að dreifa blöðum og tímaritum undir kostnaðarverði.

Kröfu Árvakurs um að Íslandspóstur hafi, með þeim breytingum sem gerðar voru á gjaldskrá fyrirtækisins og taka á gildi þann 1. janúar 2014, brotið gegn ákvæðum laga um pósthjónustu

nr. 19/2002, rekstrarleyfi fyrirtækisins, dags. 4. desember 2007, sem framlengt hefur verið af hálfu PFS og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 er því hafnað, sbr. þó sú afstaða PFS sem fram kemur í kafla III.3.

Hvað varðar þá kröfu Árvakurs að Íslandspóstur hafi með háttsemi sinni brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga, þá er stofnunin ekki bær til að taka afstöðu til þess álitafnis.

Með vísun til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skulu hinir nýju afsláttarskilmálar gilda fyrir fyrirtæki sem og söfnunaraðila.

Jafnframt telur PFS eðlilegt að ÍSP veiti viðsemjendum sínum hæfilegan frest og aðlögunartíma áður en þær taka gildi.

Ákvörðunarorð

Íslandspósti ohf. er heimilt að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá fyrir blöð og tímarit og sameina hana þyngdarflokknum „Almenn bréf 51-2000 gr.“

Gjaldskrá Íslandspósts fyrir póstsendingar utan einkaréttar þarf ekki samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Íslandspóstur hefur gert grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins fyrir sendingar í vöruflokkunum 51-2000 gr., sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er lagt fyrir Íslandspóst að setja inn í skilmála félagsins ákvæði um að leyfilegt sé að þyngdamismunur sé á einsleitum sendingum innan hvers þyngdarflokks, eftir atvikum með aðkomu sendanda.

Skilmálar Íslandspósts, að öðru leyti, sem tilkynntir voru með bréfi, dags. 17. febrúar 2014 uppfylla að mati Póst- og fjarskiptastofnunar, skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 28. mars 2014

Hrafnkell V. Gíslason, forstjóri

Friðrik Pétursson