



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Viðauki B

Svör við athugasemdum hagsmunaaðila vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 9. desember 2011, um nýja uppbyggingu gjaldskrár Íslandspósts hf. innan einkaréttar, breytingu á viðskiptaskilmálum og afsláttarfyrirkomulagi

Reykjavík, 24. maí 2012

Efnisyfirlit

1	Inngangur	6
2	Athugasemdir Íslandspósts (ÍSP)	6
2.1	Almennt úr umsögn ÍSP	6
2.1.1	Afstaða PFS	7
2.2	Mat á afsláttum	8
2.2.1	Afstaða PFS	8
2.3	Hagræði með tilliti til fjölda vöruflokka.....	9
2.3.1	Afstaða PFS	9
2.4	Niðurstöður útreikninga.....	9
2.4.1	Afstaða PFS	10
2.5	Uppfærsla á viðskiptaskilmálum	10
2.5.1	Afstaða PFS	10
2.6	Valdheimildir PFS	11
2.6.1	Afstaða PFS	11
3	Athugasemdir Póstmarkaðarins ehf. (PM)	13
3.1	Meint brot á samkeppnislögum	13
3.1.1	Afstaða PFS	13
3.2	Um breytingar á afsláttum	14
3.2.1	Afstaða PFS	14
3.3	Um samkeppni á söfnunarmarkaði	15
3.3.1	Afstaða PFS	15
3.4	Um innkomu PM á söfnunarmarkaðinn	21
3.4.1	Afstaða PFS	21
3.5	Um rannsókn PFS	22
3.5.1	Afstaða PFS	22
3.6	Um ákvarðanir PFS nr. 36/2010 og 16/2011	22
3.6.1	Afstaða PFS	22
3.7	Um afslætti og dreifingarfyrirkomulag.....	22
3.7.1	Afstaða PFS	22
3.8	Nánar um tvö verð	24
3.8.1	Afstaða PFS	24
3.9	Um B póst.....	25
3.9.1	Afstaða PFS	25
3.10	Um fjárhagslegan aðskilnað.....	25
3.10.1	Afstaða PFS	25

3.11	Um að taprekstri ÍSP verði mætt með hækkun A pósts	29
3.11.1	Afstaða PFS	29
3.12	Um gamlar rekstrartölur	29
3.12.1	Afstaða PFS	29
3.13	Um fjölpóst	30
3.13.1	Afstaða PFS	30
3.14	Um gjaldskráreftirlit PFS	31
3.14.1	Afstaða PFS	31
3.15	Um samanburð	31
3.15.1	Afstaða PFS	31
3.16	Um núgildandi afsláttarskilmála	32
3.16.1	Afstaða PFS	32
3.17	Um tvö verð	32
3.17.1	Afstaða PFS	32
3.18	Um lágmarksfjölda bréfa	34
3.18.1	Afstaða PFS	34
3.19	Um gagnsæi núgildandi afsláttarfyrirkomulags	34
3.19.1	Afstaða PFS	34
3.20	Um endursölu á frímerkjum	35
3.20.1	Afstaða PFS	35
3.21	Um afhendingu á pósti	36
3.21.1	Afstaða PFS	36
3.22	Um áralanga framkvæmd o. fl.	36
3.22.1	Afstaða PFS	37
3.23	Um litlar sendingar og skriflega samninga	37
3.23.1	Afstaða PFS	37
3.24	Um hvata til beinna viðskipta við ÍSP	38
3.24.1	Afstaða PFS	38
3.25	Um fyrirtækjapjónustu ÍSP	39
3.25.1	Afstaða PFS	39
3.26	Um að slíta á samningssamband við ÍSP	40
3.26.1	Afstaða PFS	40
3.27	Um aðgengi að söfnunarmarkaði og kostnað	40
3.27.1	Afstaða PFS	40
4	Athugasemdir Póstdreifingar ehf.	40
4.1	Um nauðsyn þess að ljúka endurskoðun	40
4.1.1	Afstaða PFS	41

4.2	Um tvískipt afsláttarkerfi	41
4.2.1	Afstaða PFS	41
4.3	Um mánaðarafslátt	41
4.3.1	Afstaða PFS	42
4.4	Um sérstakan samning	42
4.4.1	Afstaða PFS	42
4.5	Kvörtun til Samkeppniseftirlitsins	42
4.5.1	Afstaða PFS	43
5	Athugasemdir Neytendasamtakanna	43
5.1	Um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar	43
5.1.1	Afstaða PFS	44
6	Athugasemdir Burðargjalda ehf.	44
6.1.1	Afstaða PFS	45
7	Athugasemdir Umslags ehf.	45
7.1	Um starfsemi fyrirtækisins og fl.	45
7.1.1	Afstaða PFS	46
8	Athugasemdir Viðskiptaráðs Íslands (VI)	46
8.1	Úr athugasemdum Viðskiptaráðs	46
8.1.1	Afstaða PFS	47
9	Athugasemdir Samtaka verslunar og þjónustu (SVÞ) og Samtaka iðnaðarins (SI)	48
9.1	Um einkarétt ÍSP og hagræði af viðskiptum	48
9.1.1	Afstaða PFS	48
9.2	Um aðskilnað í bókhaldi	48
9.2.1	Afstaða PFS	49
9.3	Um verðþróun	49
9.3.1	Afstaða PFS	49
9.4	Um gildistíma	49
9.4.1	Afstaða PFS	49
9.5	Um hagræði af viðskiptum við magnpóstsaðila	49
9.5.1	Afstaða PFS	49
9.6	Um tvö verð	50
9.6.1	Afstaða PFS	50
9.7	Um að tillaga PFS þrengi að söfnunaraðilum	51
9.7.1	Afstaða PFS	51
10	Athugasemdir Advania	51
10.1	Lýsing á starfsemi Advania, lagaumhverfi og þróun markaða	51
10.1.1	Afstaða PFS	53

10.2	Um grunnverð, flokkunar- og magnafslætti.....	53
10.2.1	Afstaða PFS.....	53
11	Samkeppniseftirlitið	53
11.1	Um breytingar á gjaldskrá.....	53
11.1.1	Afstaða PFS.....	54

1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um fyrirhugðar breytingar á uppbyggingu gjaldskrár, viðskiptaskilmálum og afsláttarkjörum. Samráðsskjal PFS var birt á heimasíðu stofnunarinnar þann 9. desember 2011 og helstu hagsmunaaðilum tilkynnt um það með tölvupósti, dags. 12. desember 2011.

Athugasemdir bárust frá eftirtöldum aðilum:

- Íslandspóstur hf. - hér eftir nefnt ÍSP
- Póstmarkaðurinn ehf. - hér eftir nefnt PM
- Samskip hf. – hér eftir Samskip
- Póstdreifing ehf. – hér eftir nefnt Póstdreifing
- Neytendasamtökin - hér eftir nefnt NS
- Burðargjöld ehf. – hér eftir nefnt Burðargjöld
- Umslag ehf. – hér eftir nefnt Umslag
- Viðskiptaráð Íslands – hér eftir nefnt Viðskiptaráð
- Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ) og Samtök iðnaðarins (SI), sameiginleg umsögn
- Advania hf. – hér eftir nefnt Advania
- Samkeppniseftirlitið

Leitast hefur verið við að greina allar þær athugasemdir sem máli skipta og þeim svarað efnislega.

Athugasemdir sem varða breytingar á viðskiptaskilmálum ÍSP eru teknar fyrir sérstaklega í viðauka D.

2 Athugasemdir Íslandspósts (ÍSP)

2.1 Almennt úr umsögn ÍSP

Í umsögn ÍSP kemur m.a. fram að fyrirtækið sé í öllum meginatriðum tilbúið til að setta sig við og láta reyna á það vöruframboð og þá framkvæmd sem fram kemur í samráðsskjali PFS frá 7. desember 2011.

Jafnframt ítrekaði fyrirtækið að tilgangur breytinganna hafi verið með hagsmuni viðskiptavina félagsins í huga, m.a. þar sem hið nýja fyrirkomulag eins og ÍSP setti það fram á sínum tíma var talið gera viðskiptaskilmála skýrari og í samræmi við breytingar á rekstrarumhverfi, framkvæmd og vinnslu pósts innan einkaréttar. Fyrirtækið hafi áformað með erindi sínu í júní 2010 að breyta viðskiptaskilmálum sínum m.t.t. vöruframboðs, verðskráa og afsláttartaflna. Ástæður fyrir breytingunum hafi einkum verið þessar:

- Bjóða upp á fleiri vörur innan bréfaþósts og þar með meira val fyrir viðskiptavinum. Fram hafði komið í samráði við stærstu viðskiptavinum á þeim tíma að þeir óskuðu eftir því að hafa meira val um vörur og geta t.d. valið á milli meiri hraða og herra verðs eða lengri afhendingartíma og lægra verðs.
- Gera viðskiptaskilmála skýrari og aðlaga þá að breytingum í rekstrarumhverfi,

framkvæmd og vinnslu. Þetta var hugsað m.a. til að setja venjubundið fyrirkomulag inn í skilmála.

- Gera afslætti og skilmála gagnsærri, þ.e. færa þá úr samningum yfir í viðskiptaskilmála og gera verð og afsláttartöflur aðgengilegri.
- Mæta minnkandi bréfamagni og auknum kostnaði við vinnslu og dreifingu bréfapósts.
- Leitast við að láta verð hvernar vöru endurspegla raunverulegan kostnað og láta afslætti endurspegla það hagræði sem mögulegt væri að ná í móttöku, vinnslu og dreifingu sendinga.
- Breyting sú sem ÍSP hugðist gera miðaði við að gera vöruframboð Íslandspósts sambærilegt við vöruframboð helstu póstfyrirtækja í nágrannalöndum en þó þannig að það væri aðlagð að íslenskum aðstæðum. Hafa verður í huga að Ísland er mjög fámennnt en dreifbýlt land og því verður að fara varlega í að miða að öllu leyti við erlendar aðstæður heldur verður að meta það í hverju tilviki.

Að mati ÍSP leggur PFS til töluverðar breytingar á upphaflega erindinu. Leggur fyrirtækið áherslu á að aðaltilgangurinn með skilmálabreytingunni hafi verið að koma til móts við viðskiptavinum varðandi vöruframboð. Fyrirtækið verði þó að hafa tækifæri til að meta sjálft þær þarfir m.t.t. starfsemi félagsins og ákveða í framhaldi af því hvernig fyrirtækið getur komið til móts við óskir viðskiptavina á hverjum tíma.

ÍSP telur að það fyrirkomulag sem nú er komið fram, þ.e. að PFS ákvarði vöruframboð félagsins umfram það sem kemur fram í gildandi lögum og reglum, þ.m.t. tilskipun Evrópusambandsins og að stofnunin stilli sjálf upp tilmælum um framkvæmd ásamt viðskiptaskilmálum, sé afar varhugavert og geti m.a. valdið vandkvæðum við útfærslu einstakra atriða. Mótmælir fyrirtækið t.d. því sérstaklega að sú kvöð sem fjallað er um í kafla 2.5.1 um viðskiptaskilmála leiði til þess að nauðsynlegt sé á hverjum tíma að allt vöruframboð Íslandspósts standi öllum mögulegum notendum þjónustunnar til boða á „jafnræðisgrundvelli“. Ef svo væri þýðir það að ekki væri mögulegt að bjóða upp á ákveðna þjónustu sem hentaði afmörkuðum notendahópum án þess að hverjum og einum mögulegum notenda stæði sama þjónusta til boða. Áréttaði fyrirtækið að sjónarmið um jafnræði eigi eingöngu við um þá sem eins stæði á um.

2.1.1 Afstaða PFS

Vegna athugasemda ÍSP um að fyrirtækið verði að hafa tækifæri til að meta sjálft þarfir viðskiptavina, að því er varðar vöruframboð, m.t.t. starfsemi félagsins og ákveða í framhaldi af því hvernig fyrirtækið getur komið til móts við óskir viðskiptavina á hverjum tíma að þá vill PFS taka fram að ákvörðun stofnunarinnar nr. 16/2012, takmarkar á engan hátt forræði fyrirtækisins að því er varðar vöruframboð fyrirtækisins. Vöruframboð, sem og verðlagning þ.á.m. afslættir verða hins vegar að vera í samræmi við lög um pósthjónustu, sem og ákvæði samkeppnislaga eftir því sem við á. Þar er meginniðurstaða PFS að hvorki núgildandi afsláttarkjör né það fyrirkomulag á gjaldskrá og afsláttarfyrirkomulagi sem ÍSP kynnti til sögunnar með erindi fyrirtækisins, dags. 28. júní 2010, uppfylli að öllu leyti áskilnað laga um pósthjónustu um jafnræði að því er varðar vöruframboð til viðskiptavina né raunkostnað fyrirtækisins af þjónustunni. Í því sambandi var bæði horft til einingarverðs innan einkaréttar og þau afsláttarkjör sem fyrirtækinu er skylt að bjóða magnpóstsaðilum.

Í ljósi ofangreinds var nauðsynlegt að PFS legði til breytingar á þjónustuframboðinu með viðeigandi skilmálabreytingum, einingarverðum innan einkaréttar sem og þeim afsláttarkjörum sem fyrirtækið býður til magnpóstsaðila, sbr. 1., 5. og 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Að því er varða tilvísun ÍSP til þeirrar jafnræðiskvaðar sem hvílir á fyrirtækinu er rétt að taka fram að samkvæmt b-lið 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu skal ÍSP bjóða öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður eins þjónustu,

Í því felst efnislega að fyrirtækið má ekki mismuna á milli aðila í sambærilegum viðskiptum. Ákvæðið leggur þ.a.l. ekki bann við því að fyrirtækið geti boðið ákveðnum notendahópum einhverja sérþjónustu, svo framarlega sem mismunurinn er byggður á hlutlægum viðmiðunum, t.d. kostnaði og að allir þeir aðilar sem búa við sömu aðstæður eigi kost á að nýta sér hina nýju þjónustu. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006 var t.d. talið að íslenskir landshættir gerðu það að verkum að erfiðara væri að þjónusta suma hópa en aðra, af þeim sökum m.a. var talið að ákvæði í reglugerð sem heimilaði frávík að því er varðaði afhendingu póstsendinga færi ekki gegn jafnræðisákvæði laganna.

2.2 Mat á afsláttum

Í umsögn sinni gagnrýnir ÍSP að eftir að PFS hafi leiðrétt afsláttar útreikninga ÍSP leiði endurmat PFS til þess að afsláttur vegna mikils magns afhents póstis í einu sé nú ofmetinn á grundvelli mats PFS en sé ekki á grunni beinna útreikninga. Til viðbótar hefði PFS lagt til viðbótarafslátt á grundvelli heildarviðskipta sem virtist heldur ekki byggður á beinum útreikningum á þeim kostnaði sem ÍSP kæmist hjá að leggja út í við þess konar viðskipti. Telur ÍSP rétt að vekja athygli á þessu ef það leiddi til þess að umræddir afslættir kæmu til endurskoðunar í ljósi komandi reynslu.

2.2.1 Afstaða PFS

Svigrúm ÍSP til að útbúa sérgjaldskrá fyrir magnpóst skal byggjast á því kostnaðarlega hagræði sem afhending á miklu magni veldur í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu.

PFS byggir verðlagningu grunnverðs magnpósts og afsláttarfyrirkomulag á niðurstöðu kostnaðargreiningar ÍSP, sem PFS hefur yfirfarið og samþykkt með breytingum. Það er því ekki rétt hjá ÍSP að hluti afsláttar byggji eingöngu á huglægu mati. PFS áréttar í þessu samhengi að allir magnafslættir, hvort sem um er að ræða m.v. afhent magn í einu eða á grundvelli heildarviðskipta, reiknaðir með beinum hætti eða metnir, byggja á kostnaðarverðum sem fram koma í afkomulíkani ÍSP.

Uppbygging afsláttarstiga á hverjum tíma er tæknileg framkvæmd þar sem reynt er að endurspegla reiknað og metið hagræði af viðskiptum aðila m.v. þær kostnaðarforsendur sem liggja til grundvallar. Það fyrirkomulag að miða afslætti við afhent magn í einu hverju sinni og uppsafnað magn er í grundvallaratriðum það sama og ÍSP hefur tíðkað til fjölda ára auk þess lagði ÍSP slíkt til í erindi sínu frá júní 2010. Að mati PFS er frekar um að ræða mismunandi útfærsla á afsláttarfyrirkomulags en að um sé að ræða mismunandi grundvallarhugsun á bak við fyrirkomulag afsláttar.

Þar sem reiknað einingarverð magnpósts á grundvelli kostnaðar er lagt til grundvallar á móti verði fyrir almennan póst þá er um að ræða mjög takamarkað svigrúm til breytinga á þeim

afsláttarstiga sem PFS leggur til, þ.e. fyrst og fremst er um möguleika á tilfærslu á innbyrðis vægi afsláttar og magns innan þess kostnaðarsvigrúms sem kostnaðarbókhald ÍSP leiðir fram. Ef lækka á afslátt miðað við afhent magn í einu og fella niður afslátt sem byggir á uppsöfnuðum viðskiptum, raskar það innbyrðis vægi þeirra kostnaðarliða sem lagðir eru til grundvallar við útreikning grunnverðs og magnafslátta. Grundvöllur uppbyggingar sérgjaldskráarinnar er eins og áður segir byggður á kostnaðarverði magnpósts og ef afslættir yrðu lækkaðir eins og ÍSP leggur til hefði það þær afleiðingar, að öðru óbreyttu, að verð til þeirra sem afhenda mikið magn í einu yrði of hátt og svigrúm fyrir t.d. söfnunaraðila, sem afhenda mikið magn í einu, yrði mjög lítið.

Í greiningu ÍSP kom í ljós að þegar kostnaðarlegt hagræði er metið vegna afhendingar á miklu magni að hlutfallslega er meira hagræði er fólgið í afhendingu magni í einu en uppsöfnuðu magni á mánaðar- eða ársgrundvelli. Ekki kemur fram í gagnrýni ÍSP tillaga um aðra útfærslu sem tekur mið af því kostnaðarverði sem sérgjaldskrá um magnpóst verður að leiða fram, burt séð frá útfærslu á afsláttarstiga.

PFS vísar að öðru leyti á umfjöllun um grunnverð og flokkunar- og magnafslætti í köflum 2.3 og 2.4 í samráðsskjalinu.

2.3 Hagræði með tilliti til fjölda vöruflokka

ÍSP segir í umsögn sinni að í kafla 2.2.3.1 komi fram að PFS telji eðlilegt að ÍSP bjóði almennum viðskiptavinum sínum kost á lengri dreifingu gegn lægra verði. ÍSP bendir á að vöruflokkar með lengri dreifingartíma leiða ekki sjálfkrafa til hagræðis í rekstri félagsins þar sem um geti verið að ræða aukið flækjustig og kostnað á vissum stöðum í vinnuferlinu.

2.3.1 Afstaða PFS

PFS bendir á að í umræddum texta samráðsskjalsins í kafla 2.2.3.1 er PFS eingöngu að fjalla um nýjan flokk fyrir almennan póst innanlands, svokallaðan B póst með 3ja daga dreifingu, sem boðinn yrði samhliða núverandi A pósti með eins dags dreifingu. Óumdeilt er að framangreind breyting leiðir til hagræðingar hjá ÍSP.

Ekki er rétt að draga almenna ályktun af þessari umfjöllun PFS um almennan B póst, enda er PFS sammála ÍSP um að ekki sé hægt að slá því föstu fyrirfram að lenging á dreifingartíma leiði sjálfkrafa til kostnaðarhagræðingar fyrir hvaða vöru sem er hjá félaginu.

2.4 Niðurstöður útreikninga

Í umsögn sinni segir ÍSP að í samráðsskjalinu komi fram álit PFS á því hvar og hvernig kostnaður eigi að endurspeglast. Vísað er sem dæmi í kafla 2.2.3.1 og 2.3.2.3 um mismun á milli A og B pósts. ÍSP segir að nauðsynlegt sé að hafa í huga að kostnaðarútreikningar félagsins byggja á þekktri og viðurkenndri aðferðarfræði, m.a. á svið póstpjónustu, sem hefur verið kynnt bæði fyrir PFS og Samkeppniseftirlitinu án athugasemda.

ÍSP segir einnig að útreikningar sínir hafi miðast við afhendingu annars vegar á 1 degi og hins vegar á allt að 5 dögum. PFS hafi hins vegar takamarkað dreifingartíma í 3 daga í stað 5. ÍSP áskilur sér rétt að að fenginni reynslu að tekið verði tillit til hugsanlegrar raunkostnaðarhækkana sem af framangreindu kann að leiða.

2.4.1 Afstaða PFS

PFS er í umfjöllun sinni að fjalla um uppbyggingu gjaldskrár og þann grundvallarmun sem er á gjaldskrá fyrir A póst annars vegar og B póst hins vegar. PFS er sammála því að í afkomulíkani ÍSP byggja kostnaðarútreikningar almennt á viðurkenndri aðferðarfræði sem staðfest er af óháðum endurskoðunaraðila að beiðni PFS1, enda styðst PFS við útreikninga ÍSP í þessu efni.

Hvað varðar kostnaðarlegan mun á milli 3ja og 5 daga dreifingar þá gat PFS ekki staðfest í ákvörðun sinni nr. 16/2011 um viðskiptaskilmála ÍSP vegna breytinga á dreifikerfi fyrirtækisins út frá þeim gögnum sem ÍSP lagði fyrir stofnunina að 5 daga dreifing ylli umtalsverðu hagræði fyrir ÍSP umfram það sem 3ja daga dreifing gerir.

2.5 Uppfærsla á viðskiptaskilmálum

Í umsögn ÍSP áskilur fyrirtækið sér rétt til að uppfæra viðskiptaskilmála sína þegar PFS hefur birt ákvörðun sína. Er hér átt við orðalag, hugtök o.þ.h. þannig að kaflinn um bréfaþóst innanlands falli inn í heildarviðskiptaskilmála félagsins. Eins er átt við þær breytingar sem orðið hafa frá því að erindi ÍSP var sent til PFS þann 28. júní 2010. Það eigi einnig við ef ÍSP myndi ákveða að stilla verðskrá og vöruframboði upp á annan hátt en PFS hefur lagt til og vísaði fyrirtækið í því sambandi til eftirfarandi texta í samráðsskjalinu í kafla 2.2.3.2 á bls. 15, þar sem eftirfarandi kæmi fram: „*Að mati PFS er ekkert því til fyrirstöðu að ÍSP birti gjaldskrá sína með þeim hætti að þjónustugæði, þ.e. dreifingartími t.d. D+1, D+3 eða D+5 (A,B eða C póstur), ráði flokkun vara í gjaldskrá í stað vöruflokkunar sem byggir á magni eins og erindi ÍSP ber með sér.*“

2.5.1 Afstaða PFS

Vegna ummæla ÍSP í athugasemdum, um að fyrirtækið áskilji sér rétt til að gera viðeigandi breytingar á vöruframboði, verðskrá afsláttum og viðskiptaskilmálum þegar viðeigandi reynsla hefur komist á nýtt fyrirkomulag er rétt að taka eftirfarandi fram.

Eins og fram kemur í samráðsskali PFS sem og hinni endanlegu ákvörðun stofnunarinnar, hefur stofnunin yfirfarið upphaflegt erindi ÍSP og gert á því þær breytingar sem þar er fjallað um í samræmi við valdheimildir stofnunarinnar. Í því felst að niðurstaða stofnunarinnar eins og hún birtist í ákvörðunarorðum er bindandi fyrir ÍSP, að því er varðar þau atriði sem fjallað er um í ákvörðuninni. Af því leiðir að fyrirtækið getur ekki gert efnislegar breytingar á skilmálum sem tengjast uppsetningu gjaldskrár, afsláttarfyrirkomulagi eða öðrum atriðum sem tengjast þjónustu fyrirtækisins við þá aðila sem eiga rétt á afsláttum á grundvelli magnviðskipta. PFS mun hins vegar innan 12 mánaða efna til samráðs við hagsmunaaðila þar sem reynslan af hinu nýja fyrirkomulagi verður metin. ÍSP mun eins og önnur fyrirtæki á markaði hafa þar tækifæri til að koma að sínum athugasemdum og ábendingum varðandi það fyrirkomulag sem ákvörðun PFS fjallar um.

Þar til sú endurskoðun fer fram er það skoðun PFS að þeir skilmálar sem fjallað er um í ákvörðuninni eigi að gilda efnislega í viðskiptum aðila. PFS gerir hins vegar ekki athugasemdir við að smávægilegar orðalagsbreytingar séu gerðir af hálfu ÍSP á viðskiptaskilmálum sem hafa það að markmiði að kaflinn um bréfaþóst falli betur inn í heildarviðskiptaskilmála fyrirtækisins, svo framarlega sem þær breytingar breyti ekki

¹ Álitsgerð KPMG um bókhaldslega aðgreiningu hjá Íslandspósti, mars 2012.

grundvelli niðurstöðu PFS, enda ber fyrirtækið sjálft ábyrgð á því að viðskiptaskilmálar þess séu í samræmi við lög á hverjum tíma.

2.6 Valdheimildir PFS

Í umsögn ÍSP er að finna eftirfarandi umfjöllun um valdheimildir PFS:

„Íslandspósti er skylt samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, að senda Póst- og fjarskiptastofnun nýja og breytta skilmála a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. Í síðari málslið 1. mgr. 16. gr. kemur fram að „Póst- og fjarskiptastofnun geti krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar það á við“ Telur Íslandspóstur að skilja verði ákvæðið með þeim hætti að viðskiptaskilmálar félagsins, þ.á.m. vöruframboð, sé á forræði þess og geti Póst- og fjarskiptastofnun ekki krafist breytinga á þeim nema stofnunin telji skilmálana fara gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfis, sbr. umrætt ákvæði.“

Tekur fyrirtækið fram að það fái ekki með skýrum hætti ráðið á hvaða lagaheimildum Póst- og fjarskiptastofnun byggir það inngrip í vöruframboð félagsins sem mælt er fyrir um í samráðsskjalinu. Verður það að mati Íslandspósts ekki með skýrum hætti ráðið af umfjöllun Póst- og fjarskiptastofnunar í samráðsskjalinu sjálfu. Þrátt fyrir framangreindan annmarka sé Íslandspóstur tilbúinn að láta reyna á þær tillögur sem þar koma fram, en áskilji sér jafnframt allan rétt til að gera viðeigandi breytingar á vöruframboði, verðskrá afsláttum og viðskiptaskilmálum þegar viðeigandi reynsla hefur komist á nýtt fyrirkomulag, sem leiðir af tillögum Póst- og fjarskiptastofnunar þegar haldbær reynsla hefur komist á nýtt fyrirkomulag. Vísar Íslandspóstur til þess að það verði gert með það í huga að þjóna viðskiptavinum til framtíðar en fyrirtækið telur ljóst að það sé engum til bóta að starfrækja kerfi sem ekki þjóni þörfum viðskiptavina til framtíðar og fyrirtækinu sé nauðsynlegt að hafa svigrúm til að bregðast við breytingum með viðeigandi hætti.

2.6.1 Afstaða PFS

Eins og ÍSP bendir réttilega á er íhlutun PFS að því er varðar viðskiptaskilmála byggð á ákvæði 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í 5. mgr. 16. gr. er heimilt fyrir rekstraleyfishafa (ÍSP) til 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.

- Gjaldskráin er fyrir fyrirtæki og söfnunaraðila.
- Sú vísiregla er gefin að afhenda skal mikið magn í einu.
- Við útreikninga á gjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

Í greinargerð með frumvarpinu er að finna eftirfarandi athugasemd um tilgang og markmið með ákvæðinu:

„Erlendis hafa verið sett á laggirnar endursölufyrirtæki, þ.e. fyrirtæki sem taka að sér að koma bréfum notenda á afhendingarstað rekstrarleyfishafa og njóta þess vegna afsláttar af venjulegri gjaldskrá. Sömuleiðis hefur það færst í aukana að stórfyrirtæki afhendi póst beint í póstmíðstöðvar og noti ekki venjulega afgreiðslustaði. Hið síðarnefnda á sér nú þegar stað hér á landi og líklegt er að endursölufyrirtæki skjóti áður en langt um líður upp kollinum

hérlandis. Rétt þykir í þessu sambandi að setja ákvæði um að sérstök gjaldskrá sem kann að gilda í þessum tilfellum taki mið af kostnaði sem rekstrarleyfishafar spara sér við þessa tilhögun en að tekjur af almennum pósti verði ekki notaðar til að niðurgreiða þjónustuna. Ákvæði 16. gr. laganna um að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta verði jafnræðis gilda hér og hefur hið síðarnefnda það í för með sér að láta skal einkaaðila njóta sömu kjara ef þeir uppfylla sömu skilyrði um afhendingu í miklu magni og atvinnufyrirtæki.“

Af ofangreindu leiðir að ÍSP er skylt að veita viðskiptavinum sínum kjör sem eru í eðlilegu samræmi við kostnað félagsins af viðskiptunum og það hagræði sem af þeim hlýst. Í því felst að greina þarf raunkostnað af að veita þjónustuna. Þau afsláttarkjör sem boðin eru verða að taka mið af því hagræði sem er fólgið í miklu og reglubundnu magni, frágangi, afhendingarmáta o.s.frv.

Ef gjaldskrá ÍSP sem og skilmálar uppfylla ekki þær kröfur sem leiða má af ofangreindum lagaákvæðum getur PFS krafist breytinga á skilmálum, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sbr. ákvarðandi PFS nr. 1/2010, 26/2010 og 16/2010 og úrskurðir úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 10/2010 og 2/2011.

Lagaheimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum er svohljóðandi:

„Póstrekendur skulu birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu þeirra gilda. Nýir og breyttir skilmálar skulu sendir Póst- og fjarskiptastofnun a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar það á við.“

Meginniðurstaða PFS í samráðsskjali stofnunarinnar var að í upphaflegu skilmálum ÍSP sem fylgdu með erindi fyrirtækisins hafi ekki verið nægjanlega gætt að jafnræði ríkti á milli mismunandi notendahópa pósthjónustu, þ.e. almennings og fyrirtækja/söfnunaraðila, í því sambandi var einkum vísað til þess að almenningur átti ekki kost á B þjónustu. Einnig var það skoðun PFS að upphaflegu grunnverð ÍSP fyrir A-póst fyrir magnpóstsaðila væru ekki byggð á kostnaði fyrirtækisins af þjónustunni.

Það var einnig niðurstaða PFS að núgildandi gjaldskrá og afsláttarfyrirkomulag endurspegluðu ekki raunverulegt kostnaðarhagræði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila auk þess sem þeir leiddu til röskunar á samkeppnisstöðu fyrirtækja á söfnunarmarkaði. Tillaga ÍSP sem fylgdi með upphaflegu erindi fyrirtækisins leysti ekki að öllu leyti úr þessu ágalla.

Sem dæmi má taka að sú innbyggða skekkja í núgildandi afsláttarkjörum, þ.e. að miða hæstu afslætti við afhendingu 10 milljón sendingar á ári var að einhverju leyti viðhaldið í erindi ÍSP þann 28. júní 2010 með því að miða hæsta afslátt við 5. milljón sendingar á ársgrundvelli. Við það að miða við svo hátt hlutfall er tenging viðskiptakjara við kostnaðarhagræði ÍSP að hluta tekið úr sambandi. Í ljósi þessa er einnig nauðsynlegt að gerðar séu breytingar á núgildandi afsláttarkjörum, til að tryggja jafnræði aðila á markaði.

Að áliti PFS samrýmist sú staða sem uppi var á póstmarkaði ekki ákvæðum laga sem tryggja eiga landsmönnum pósthjónustu á jafnréttisgrundvelli, sbr. 1. mgr., sbr. b-liður 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu. Er það skylda stofnunarinnar að gera þær breytingar á skilmálum og afsláttarkjörum þannig að vöruframboð ÍSP samræmist grunnkröfum laga um pósthjónustu, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna, sbr. og 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 um að stofnunin eigi að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu (2.tölul.), um að stofnunin eigi að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu (a-liður 2.tölul.) og

um að stofnunin skuli stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun póstrekenda sem búa við sömu aðstæður (c-liður).

Framsetning PFS á vöruframboði ÍSP eins og það birtist í samráðsskjali PFS var m.a. ætlað að bæta úr þessum annmörkum á vöruframboði fyrirtækisins.

Lagaheimildir PFS eru fyrst og fremst í áðurnefndri 1. mgr. 16. gr. sem fjallar um heimildir PFS til að krefjast breytinga á viðskiptaskilmálum ef þeir fara í bága við lög, reglugerðir eða ákvæði rekstrarleyfis. og í áðurnefndri 5 mgr. 16. gr. að því er varðar útreikninga á því sem sparast miðað við venjulega pósthjónustu. Hvað varðar heimildir PFS til að fjalla um einingarverð innan einkaréttar vísast til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Að því er varðar hugsanlega endurskoðun á hinu nýja fyrirkomulagi vísast til þess samráðs sem ætlunin er að boða til innan 12 mánaða frá gildistöku ákvörðunar PFS.

3 Athugasemdir Póstmarkaðarins ehf. (PM)

Í samráðinu bárust einnig athugasemdir frá Samskip, móðurfélagi PM, sem eru að miklu leyti efnislega samhljóða athugasemdum PM. Hvað varðar aðrar athugasemdir Samskipa sem varðar flutningamarkað þá eru þær til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinu og því ekki ástæða til að fjalla um þær sérstaklega hér.

Eftirfarandi umfjöllun PFS um athugasemdir PM eru því einnig svör við athugasemdum Samskipa eftir því sem við á.

Samskip á 60% hlut í PM og er því PM dótturfélags Samskipa. Allir þrír stjórnarmenn PM eru starfsmenn Samskipa. Staða Samskipa og PM er metin sem ein heild þar sem stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl eru ótvíræð. Fyrirtækin mynda því eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

3.1 Meint brot á samkeppnislögum

Í umsögn PM er vísað til þess að ÍSP hafi gripið til margháttaðra aðgerða, sem var sýnilega ætlað, eða a.m.k. til þess fallnar, að takmarka samkeppni og koma í veg fyrir að PM næði fótfestu sem söfnunaraðili. Til stuðnings vísaði fyrirtækið til fjölmargra erinda sem send hafa verið til SE sem varða meinta ranga upplýsingagjöf, hugsanleg samkeppnisbrot o. fl.
--

3.1.1 Afstaða PFS

Að mati PFS fellur umfjöllun um þau atriði sem PM vísar til í umsögn sinni og varða hugsanleg brot ÍSP á samkeppnislögum fyrir utan umfjöllunaratriði samráðsskjalsins. Í samráðsskjalinu er lögð til ný nálgun varðandi uppbyggingu gjaldskrár ÍSP, innan einkaréttar, breyting á viðskiptaskilmálum þeim tengdum, sem og ný framsetning á afsláttarkjörum fyrir þá aðila sem póstleggja mikið magn. Tilgangurinn með þeim breytingum er öðrum þræði að líta til framtíðar og skapa réttlátt og sanngjarnt umhverfi fyrir alla söfnunaraðila á markaðnum.

Meint brot ÍSP á samkeppnislögum við innkomu PM inn á markaðinn koma því ekki til skoðunar af hálfu PFS. Hvorki við útreikning á einingarverðum innan einkaréttar, né útreikning á afsláttarkjörum fyrir magnpóstsaðila.

3.2 Um breytingar á afsláttum

Í umsögn PM, dags. 30. janúar sl., kemur fram það sjónarmið PM að nýtt fyrirkomulag PFS takmarki verulega svigrúm söfnunaraðila til starfsemi. Lækkun afslátta gerir söfnunaraðilum ómögulegt að starfa og eru breytingarnar með öllu óþarfar og ekki sjáanlegt að þær leiði til nokkurra bóta. Ljóst sé að takmörkun afslátta muni skapa vandræði hjá söfnunaraðilum að veita viðskiptavinum sínum kjör sem eru að einhverju leyti betri en þeim býðst í beinum viðskiptum við ÍSP og það þótt söfnunaraðilar nái að safna umtalsverðu magni pósts.

3.2.1 Afstaða PFS

Ekki er deilt um að sérgjaldskrá ÍSP vegna magnpósts skuli taka mið af kostnaði sem ÍSP sparar sér við að fá afhent mikið magn póstsendinga í einu, óháð því hvaða fyrirtæki/aðili afhendir viðkomandi póstsendingu. Svigrúm ÍSP til afslátta getur þó eingöngu lögum samkvæmt byggt á því kostnaðarlega hagræði sem afhending á miklu magni í einu orsakar, en getur ekki tekið mið af því svigrúmi sem PM telur að söfnunaraðilar þurfi að hafa til að geta starfað og boðið viðskiptavinum sínum betri kjör en ÍSP er heimilt að bjóða í beinum viðskiptum.

Áður hefur komið fram í málflutningi PM að grundvöllur starfsemi hans séu viðskipti hans við ÍSP, þ.e. rekstrargrundvöllur hans sé reistur á mismun á þeim afslætti sem mikið magn á ársgrundvelli veitir honum umfram þann afslátt sem viðskiptavinir hans myndu fá hjá ÍSP í beinum viðskiptum.

Hin nýja uppbygging gjaldskrár fyrir magnpóst er frábrugðin núverandi gjaldskrá að því leyti að í stað afslátta frá verði á almennum pósti er annars vegar reiknað grunnverð magnpósts (AM/BM) og hins vegar magnafsláttur af þeim verðum.

Raunafsláttur til söfnunaraðila frá almennu verði fyrir A-póst getur því numið allt að 40% skv. hinu nýja fyrirkomulagi og um 45% ef um er að ræða B-póst ef borin eru saman grunnverð almenns pósts annars vegar og grunnverð magnpósts ásamt afsláttum hins vegar. Þetta skapar ekki minna svigrúm en áður fyrir söfnunaraðila til að starfa á markaði sé litið til almenns pósts innan einkaréttar, en núverandi hámarksafsláttur er 41%.

Þegar hins vegar er litið til þess svigrúms sem söfnunaraðilar þurfa til að þjóna aðilum sem einir og sér hafa það mikið magn að þeir geta átt viðskipti við ÍSP á grundvelli grunnverða (AM og BM) fyrir Magnpóst þá er mjög mikilvægt að hafa eftirfarandi í huga.

Grundvallaratriðið er að útreikningur grunnverðs fyrir magnpóst (AM/BM verð) og það afsláttarsvigrúm sem er til staðar er byggt á **kostnaðarlegu hagræði hjá ÍSP, sem PFS hefur staðfest**. PFS metur afsláttarsvigrúm allt að 18,3% af BM grunnverði og 16,4% m.v. AM grunnverð. Að mati PFS er um málefnalegan og rökréttan afslátt að ræða sem byggir á metnu kostnaðarlegu hagræði, þar sem söfnunaraðilar eru í raun einu fyrirtækin sem hafa raunhæfa möguleika að ná hæstu afsláttum og skapar töluvert svigrúm fyrir þá í viðskiptum við aðila sem geta í einhverjum tilfellum uppfyllt kröfu um lágmarksmagn (500 stk.+) en hafa svo takmarkaða möguleika til ná afsláttum í beinum viðskiptum við ÍSP. PFS lítur t.d. á Umslag og Reiknistofu bankanna sem aðila sem safna saman miklu magni frá sínum viðskiptavinum, samhliða annarri þjónustu fyrir sína viðskiptavini (prentun, pökkun, flokkun o.fl.).

3.3 Um samkeppni á söfnunarmarkaði

PM segir í umsögn sinni að aðilum á söfnunarmarkaði hafi fjölgað eftir að PM hóf starfsemi, voru áður 3-4 en eru nú a.m.k. 6. Fjölgun aðila á söfnunarmarkaði er til marks um aukna samkeppni en ekki hið gagnstæða.

Með tilkomu PM sem óháðs söfnunaraðila hafi markaðir opnast, og þá ekki einungis söfnunarmarkaður heldur aðrir tengdir markaðir eins og prentun og pökkun. PM telur að þær breytingar sem lagðar eru til muni stuðla að samþjöppun á söfnunarmarkaði og hugsanlega einokun.

Að mati PM starfa núna tveir aðilar sem „hreinir“ söfnunaraðilar á markaðinum, þ.e. PM og Póstdreifing. Það eru fyrirtæki sem eingöngu safna saman pósti frá viðskiptavinum sínum en sinna ekki annarri þjónustu fyrir sína viðskiptavinum, s.s. prentun og pökkun.

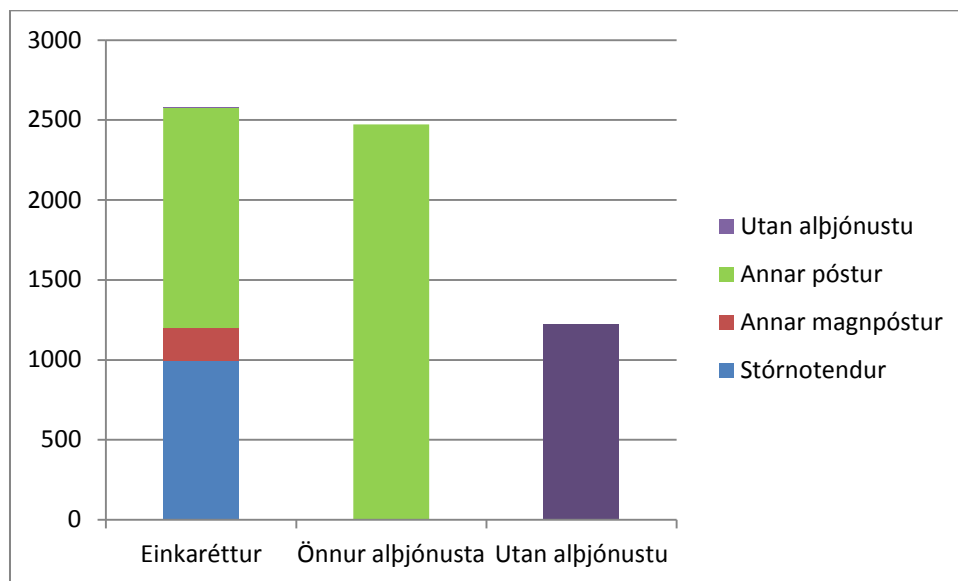
3.3.1 Afstaða PFS

Að mati PFS má flokka þá aðila sem rétt eiga til afsláttar á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu í 3 flokka. Allir þessi aðilar eiga rétt til sama afsláttar af gildandi einingarverði hverju sinni, að uppfylltum þeim skilyrðum sem gilda um afsláttinn á hverjum tíma, sbr. t.d. jafnræðisregla 4. mgr. 16. gr.

1. **Fyrirtæki.** Þeir sem pósthleggja mikið magn í einu á eigin vegum og eiga þess vegna rétt á afslætti á grundvelli magns, forflokunar eða annarra atriða sem leiða til sparnaðar fyrir ÍSP. Ekki er í dag slíkur aðili meðal „stórnotenda“ í viðskiptum við ÍSP.
2. **Fyrirtæki/söfnunaraðilar.** Fyrirtæki sem taka að sér að sjá um útprintun reikninga, markpósts, kynningarefnis og prentun umslaga, svo eitthvað sé nefnt. Líta má á þessu fyrirtæki sem nokkurs konar framleiðendur á pósti. Dæmi um þessi fyrirtæki er t.d. Reiknistofa bankanna, Advania hf., Oddi hf. og Umslag hf. Fyrirtækin safna síðan saman pósti frá þessum viðskiptavinum sínum og afhenda ÍSP til pósthvefja. Magnið sem og sú forvinnsla sem fram hefur farið á póstinum, t.d. flokkun og röðun ræður því síðan hversu mikinn afslátt frá hinu almenna einingarverði fyrirtækin eiga rétt á.
3. **Söfnunaraðilar.** Fyrirtæki sem líta má á sem „hreina“ söfnunaraðila, þ.e. þessi fyrirtæki eru óháð „framleiðendum pósts“ samkvæmt tölulið 2. Sá afsláttur sem þessi fyrirtæki eiga rétt á ræðst á sama hátt og samkvæmt töluliðum 1 og 2, þ.e. á því hversu mikið magn afhent er í einu og hversu mikil forflokun hefur átt sér stað af þeirra hálfu. Dæmi um slíkan aðila er Póstdreifing (áður Pósthúsið).

PFS telur nauðsynlegt að gera grein fyrir umfangi pósthjónustu ÍSP og markaði fyrir einkaréttarpóst á Íslandi áður en lengra er haldið.

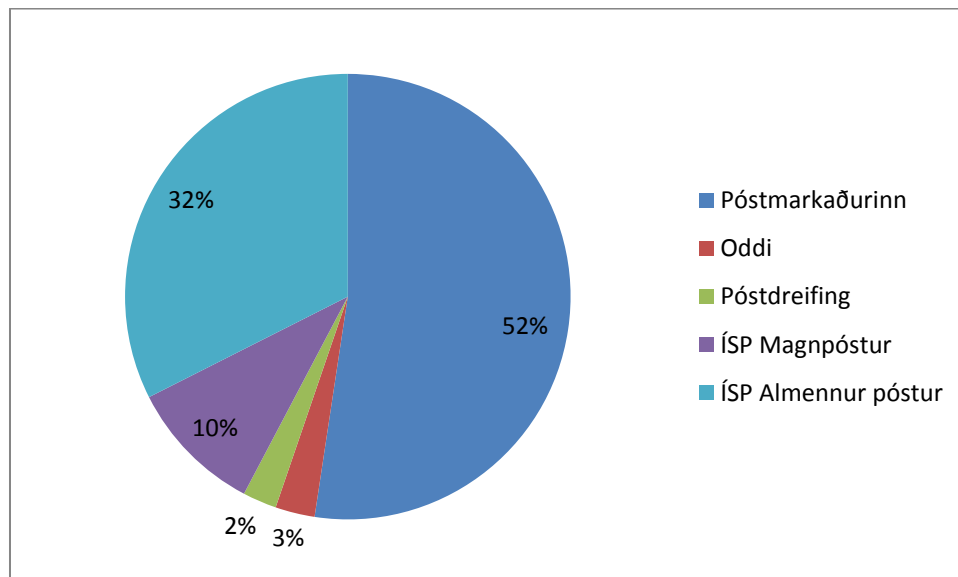
Velta rekstrarþátta ÍSP á árinu 2011 í millj. kr.



Heimild: Íslandspóstur/PFS

Heildarmagn af móttæknum einkaréttarpósti (1-50 gr.) á árinu 2011 var um 35 millj. bréf, en þar af var almennur póstur um 11,4 millj. bréfa (32%) og magnpóstur um 23,7 millj. bréfa (68%). Eftirfarandi mynd sýnir hlutfallslega skiptingu einkaréttarpósts eftir móttöku á árinu 2011.

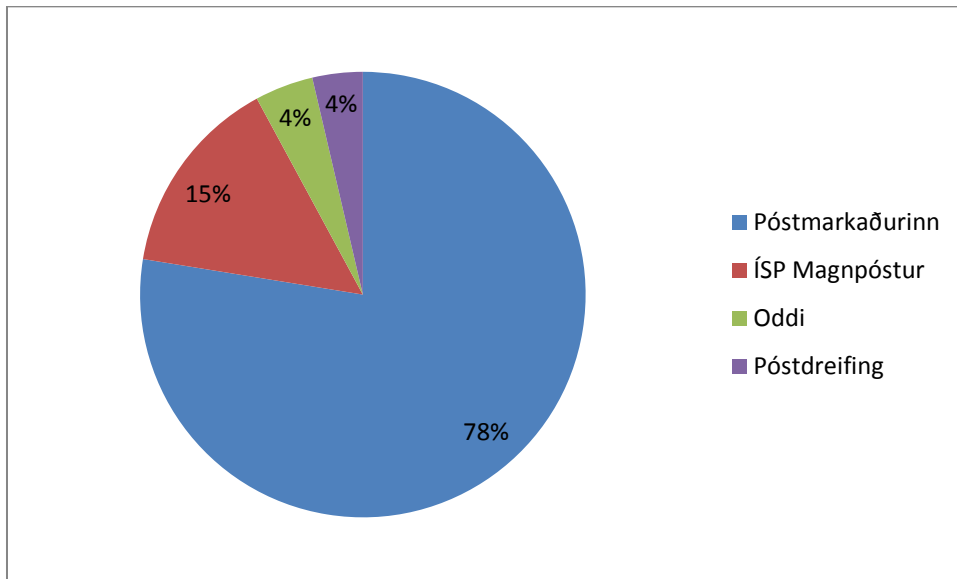
Móttaka og söfnun á einkaréttarpósti (1-50 gr.) í heild á árinu 2011- fjöldi bréfa



Heimild: Íslandspóstur/PFS

Ef litið er eingöngu á magnpóst þá er PM með um 78% af heildarmagni, Oddi um 4%, Póstdreifing um 4% og afhending beint til ÍSP frá ýmsum aðilum samtals 15% (ÍSP magnpóstur), sbr. eftirfarandi mynd.

Magnpóstur - móttaka og söfnun á Magnpósti (1-50 gr.) á árinu 2011 - fjöldi bréfa

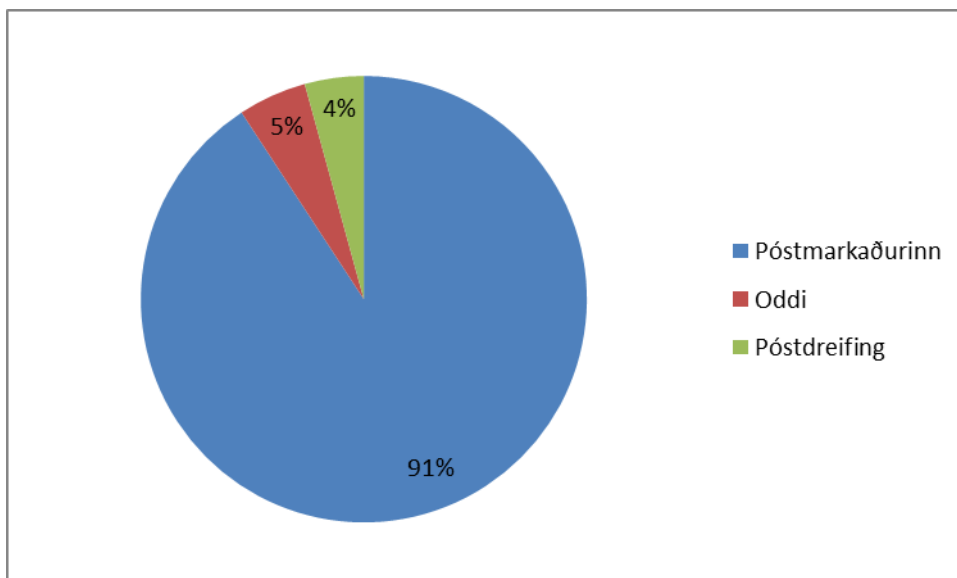


Heimild: Íslandspóstur/PFS

Söfnunaraðilar sem uppfylla skilyrði um 500 þús. bréf á ársgrundvelli og geta nýtt sér svokallaða stórnotenda gjaldskrá eru 3 í viðskiptum við ÍSP í dag. Hluttur „stórnotenda“ var um 85% af heildar magnpósti ársins 2011.

Af framangreindum 3 fyrirtækum (stórnotendum) var PM með 91% af heildarmagni á árinu 2011, en fyrirtækið hóf stafsemi í mars 2010. Hin 2 fyrirtækin (Oddi og Póstdreifing) eru með 9% hlutdeild samtals. Engin önnur fyrirtæki voru í viðskiptum við ÍSP á grundvelli gjaldskrár fyrir „stórnotendur“ í lok ársins 2011.

„Stórnotendur“ - móttaka og söfnun einkaréttarpósts á árinu 2011- fjöldi bréfa



Heimild: Íslandspóstur/PFS

Áður en PM hóf starfsemi í mars 2010 voru a.m.k. 8 fyrirtæki við viðskiptum við ÍSP, sem gert höfðu samning við ÍSP skv. verðskrá fyrir „stórnotendur“. Af þeim voru 4 fyrirtæki sem geta talist söfnunaraðilar og 4 önnur fyrirtæki í beinum viðskiptum við ÍSP,. Stærsti

viðskiptavinur ÍSP var þá Reiknistofa bankanna með um 38% af magnpósti í heild og 46% af heildarmagni „stórnotenda“. Í dag eru einungis 3 fyrirtæki sem uppfylla skilyrði um að geta nýtt sér gjaldskrá fyrir stórnotendur og þar af er 1 fyrirtæki með 91% hlutdeild. Framangreind þróun er að mati PFS mjög óæskileg fyrir samkeppni á póstmarkaði, þ.e. að á söfnunarmarkaði þrífist í raun aðeins einn aðili í dag í viðskiptum við ÍSP og nánast ómögulegt fyrir aðra aðila að hasla sér völl við núverandi aðstæður.

Að mati PFS er því ljóst að núverandi uppbygging sérgjaldskrár ÍSP fyrir magnpóst er ófullnægjandi og til þess fallin að stuðla að fákeppni á söfnunarmarkaði eins og reynslan sýnir. Kveða þarf mun skýrar á um réttindi og skyldur söfnunaraðila í skilmálum og að uppbyggingu gjaldskrár endurspegli betur það kostnaðarlega hagræði ÍSP sem starf söfnunaraðila orsakar.

Að mati PFS er augljóst þegar horft er til þróunar á fjölda viðskiptavina sem afhenda mikið magn í einu til ÍSP og innbyrðis hlutdeild einstakra fyrirtækja, að mjög mikil samþjöppun hefur orði á árunum 2010 til 2011, þvert á fullyrðingu PM um hið gagnstæða. Framangreint skýrist fyrst og fremst af söfnun fyrirtækja undir hatti PM í viðskiptum við ÍSP. Með framangreindri söfnun viðskiptavina undir einn hatt hefur meðalafsláttur ÍSP hækkað umtalsvert, en 91% viðskipta við stórnotendur er nú í hæsta afsláttarfokki í stað 46% áður, án þess að kostnaður ÍSP lækki að sama skapi enda söfnun, vinnsla og afhending pósts með óbreyttum hætti frá því sem áður var hjá þeim fyrirtækjum sem nú eru í viðskiptum við PM.

Fyrirtæki sem eru í viðskiptum við ÍSP í dag og uppfylla skilyrði um að geta samið við ÍSP á grundvelli „stórnotenda“ gjaldskrár falla undir eftirfarandi afsláttarstiga í dag.

Fjöldi á ári millj. bréfa	Afsláttur %	Fjöldi fyrirtækja	Nafn
10+	41%*	1	Póstmarkaðurinn
7,5-10	36%*	0	
5-7,5	32%*	0	
2-5	25-32%**	0	
0,5-2	22,5-32%**	2	Oddi Póstdreifing

*Óháð afhentu magni hverju sinni.

**Eykst í samræmi við afhent magn í hvert sinn (500 -30.000 stk.).

Núverandi fyrirkomulag gjaldskrár hefur boðið upp á þann möguleika að aðili sem ekki hefur með höndum raunverulega söfnun getur safnað undir sig fjölda viðskiptavina og tryggt sér þannig hæsta afslátt (41%) og samið við viðskiptavinina sína um aukna afslætti, án þess að slíkt skapi aukið hagræði hjá ÍSP þar sem eina breytingin frá fyrri framkvæmd er að reikningssamband viðkomandi viðskiptavina flyst til PM frá ÍSP og PM sem samnefnari sinna viðskiptavina tryggir sér hæsta afslátt, sem að öðrum kosti væri ekki mögulegt fyrir hvern viðskiptavin fyrir sig. Viðskiptavinir PM eru bæði fyrirtæki sem afhenda beint til ÍSP mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman með annarri meginþjónustu sinni, s.s. prentun reikninga, og afhenda beint til ÍSP. PM sér eingöngu um reikningssamband viðkomandi aðila við ÍSP en leggur að öðru leyti ekki út í kostnað við pósthjónustuna til sparnaðar fyrir ÍSP.

Að mati PFS er ekki hægt að líta svo á að PM og Póstdreifing falli að öllu leyti undir sama flokk, þeirra fyrirtækja sem njóta magnafsláttar, sem „hreinir“ söfnunaraðilar eins og PM heldur fram. Sá eðlismunur er á starfsemi fyrirtækjanna að „hrein“ söfnunaraðili (s.s. Póstdreifing) sækir og safnar saman pósti frá viðskiptavinum sínum á sinni starfsstöð þar sem póstur er forflokkaður og raðaður og loks afhendir fyrirtækið viðkomandi póstsendingar til ÍSP í einu lagi, auk þess að sjá um reikningshald milli viðskiptavina sinna og ÍSP.

PM sinnir hins vegar í raun eingöngu síðast talda verkefninu, þ.e. reikningssamband á milli ÍSP og viðskiptavina sinna, en viðskiptavinir fyrirtækisins (s.s. Reiknistofa bankanna og Umslag) sjá sjálfir hver um sig um röðun, forflokkun og afhendingu póstsendinga sinna til ÍSP. Því er ljóst að starfsemi og þar með kostnaður ofangreindra söfnunaraðila (s.s. Póstdreifingar) og PM er alls ekki hægt að leggja að jöfnu.

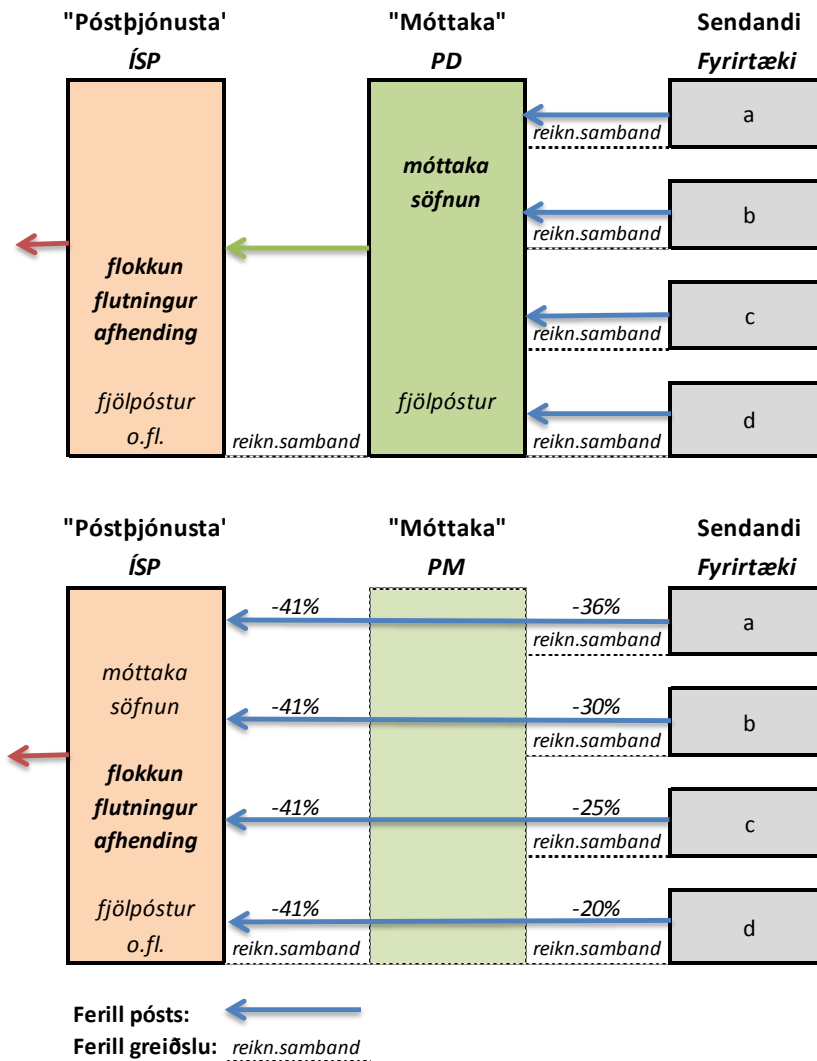
Jafnframt er Póstdreifing í beinni samkeppni við ÍSP um dreifingu á fjölpósti, en PM er með enga slíka starfsemi, og því hagsmunir félaganna ólíkir á því sviði einnig þegar horft er til samkeppni á póstmarkaði.

Ályktun PFS er að PM teljist milliliður viðskiptavina sinna í viðskiptum við ÍSP frekar en sjálfstæður söfnunaraðili, þar sem fyrirtækið annast ekki eiginlega söfnun og móttöku póstsendinga með tilheyrandi kostnaði. Ekki verður séð að starfsemi PM ein og sér uppfylli skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um að fyrirtækið hafi „*lagt út í kostnað sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu*“, en það hafa viðskiptavinir þess hins vegar gert. Því er vandséð hvernig hægt er að flokka PM undir „*fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa*“ og að gjaldskrá eigi þ.a.f.l. að taka sérstaklega mið af starfsemi fyrirtækja eins og PM, ef ekki er hægt að sýna fram á að hún skapi samsvarandi hagræði fyrir ÍSP.

Ekki er gerður greinarmunur í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu á þeim sem afhenda mikið magn í einu hvort fyrirtæki sem afhendi rekstrarleyfishafa (ÍSP) beint eða fyrirtæki sem safna saman frá mörgum mismunandi aðilum. Ljóst er að viðskiptavinir PM sem uppfylla skilyrði um frágang og afhent magn í einu eiga rétt á sérgjaldskrá sem tekur mið af afhendingu hvers og eins, en ekki sem hópi fyrirtækja sem eiga það eitt sameiginlegt að safnast undir merki PM í reikningsviðskiptum við ÍSP. PFS gerir ekki athugasemd við að viðskiptavinur PM geri samning við fyrirtækið um að annast reikningssamband sitt við ÍSP, en slíkt verður þá að vera á kostnað viðkomandi aðila en ekki ÍSP eða annarra viðskiptavina ÍSP.

Að mati PFS er ekki hægt að sýna fram á að sá umframafsláttur sem PM fær vegna afhendingar magnpósts frá viðkomandi viðskiptavini PM til ÍSP taki mið af þeim kostnaði sem ÍSP sparar sér við þessa tilhögun í reikningsviðskiptum. ÍSP er ekki heimilt að veita afslætti sem eru umfram sparnað fyrirtækisins vegna afhendinga á miklu magni í einu.

Skýringarmynd á flæði pósts og reikningssambands hjá Póstdreifingu (PD) annars vegar og Póstmarkaðinum (PM) hins vegar í viðskiptum við Íslandspóst (ÍSP)



Skilmálar í núverandi gjaldskrá ÍSP gera það að verkum að samkeppnisstaða fyrirtækja getur verið mjög ólík og ekki endilega í samræmi við kostnaðarhagræði ÍSP af viðskiptunum. Eitt fyrirtæki (PM) hefur á sl. 1-2 árum náð yfirburðarstöðu meðal „stórnotenda“, þ.e. 91% hlutdeild, án þess að vera með eiginlega starfsemi á sviði söfnunar.

PM hefur komið sér í einstaka aðstöðu til að bjóða viðskiptavinum sínum betri kjör í viðskiptum við ÍSP en sambærilegir aðilar njóta sem ekki eru undir regnhlíf fyrirtækisins. Með þessu móti er tenging viðskiptakjara við kostnaðarhagræði ÍSP að hluta tekið úr sambandi, þ.e. 2 aðilar með sama magn og sams konar afhendingu til ÍSP á eigin vegum, geta verið með mjög mismunandi afslætti allt eftir því hvort þeir nýta sér milligöngu PM um reikningssamband við ÍSP eða ekki. Slíkt kallar á mismunun milli aðila og skekkir samkeppni á söfnunarmarkaði.

Ef litið er á þróun póstmagns innan einkaréttar á árinu 2012 og borið saman magn á fyrstu fjórum mánuðum ársins 2011 annar vegar og 2012 hins vegar, þá kemur í ljós að hlutdeild PM jókst úr 54% 2011 í 56% 2012 af heildarpóstmagni innan einkaréttar. ÍSP gerir ráð fyrir að heildamagn einkaréttarpósts minnki um 7,5% á árinu 2012, en raunminnkun fyrstu 4 mánuði

ársins 2012 er um 8,5%. Athygli vekur að magnminnkun hjá PM er minni borið saman við annan einkaréttarpóst á samanburðartímabilinu, en magnminnkun hjá PM var 5% en annar einkaréttarpóstur minnkaði um 13% á sama tíma. Ljóst er af framangreindu að samþjöppun á söfnunarmarkaði heldur áfram þar sem magnpóstur er í auknum mæli afhentur til ÍSP í nafni eins aðila.

Starfsemi PM hófst í mars 2010, en félagið er í eigu Samskipa (60%) og framkvæmdastjóra félagsins (40%). PM er dótturfyrirtæki Samskipa, sem er í samkeppni við ÍSP á flutningsmarkaði. PM hefur tekjur sínar eingöngu vegna reikningsviðskipta á milli ÍSP og viðskiptavina sinna. Samkvæmt ársreikningi PM fyrir árið 2010² er stofnfé félagsins 3,5 millj. kr. og fjárfestingar engar. Hagnaður félagsins fyrir skatta á árinu 2010 nam 65 millj. kr. en afhending í nafni félagsins hófst í mars sama ár.

Á árinu 2011 nam [...]³. Á árinu 2011 var [...]⁴

[...]⁵

Nauðsynlegt er að hafa hliðsjón af ofangreindum staðreyndum þegar krafa fyrirtækisins er metin um óbreytt fyrirkomulag afsláttar og fullyrðingu um að fyrirhuguð breyting ógni tilvist og rekstri félagsins. Af framangreindu er ljóst að mati PFS að núverandi fyrirkomulag gengur gegn kostnaðarlegum forsendum um veitingu afsláttar sem samræmist ekki pósthögum og er til þess fallið að stuðla að því að samkeppni fái í raun ekki þrífist á söfnunarmarkaði.

Að leggja áherslu á að skapa svigrúm fyrir söfnunaraðila sem fyrst og fremst byggir viðskipti sín á að safna undir sína kennitölu gagnvart ÍSP viðskiptum frá öðrum söfnunaraðilum eða fyrirtækum sem afhenda mjög mikið magn í einu og njóta þannig hæstu afsláttar án þess að slíkt leiði til sparnaðar hjá ÍSP, er að mati PFS skaðlegt fyrir þróun samkeppni á pósthögum og stenst ekki 5. mgr. 16. gr. um kostnaðarlegt hagræði.

3.4 Um innkomu PM á söfnunarmarkaðinn

PM segir í sinni umsögn að ÍSP hafi gripið til margháttaðra aðgerða til að takmarka samkeppni og koma í veg fyrir að PM næði fótfestu sem söfnunaraðili og brotið margsinnis á PM á undanförunum árum. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins (SE) hafi leitt til þess að fyrirtækið hefur dregið fyrirhugaðar aðgerðir til baka. Einungis fyrir tilstilli SE að PM er enn starfandi sem söfnunaraðili.

3.4.1 Afstaða PFS

PM hefur kært framangreinda meinta hegðun ÍSP til SE og er málið þar til rannsóknar. Sú meinta hegðun sem PM vísar þarna til er ekki hluti af því samráði sem hér er til umfjöllunar, sem snýst að meginhluta um nýja uppbyggingu gjaldskrár ÍSP, viðskiptaskilmála og þau afsláttarkjör sem ÍSP er skylt að bjóða á grundvelli 5. mgr. 16. laga um pósthjónustu.

² Sbr. ársreikningar Pósthöfðingjans ehf. fyrir árið 2010 í ársreikningaskrá.

³ Felld brott vegna trúnaðar.

⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

⁵ Felld brott vegna trúnaðar.

3.5 Um rannsókn PFS

Í umsögn PM segir að ÍSP hafi verið margsaga í umfjöllun sinni vegna innkomu PM á póstmarkað og að það sé yfir allan vafa hafið að rangar upplýsingar hafi ítrekað verið veittar bæði til SE og PFS. Einnig kemur fram hjá PM að rannsókn PFS hafi ekki verið fullnægjandi á einstökum aðgerðum ÍSP og að síðar hafi komið í ljóst að þær forsendur sem lagt var af stað með í upphafi hafi ekki staðist.

3.5.1 Afstaða PFS

Hvað varðar upplýsingagjöf ÍSP til PFS þá er stofnunni ekki kunnugt um að hafa ítrekað fengið rangar upplýsingar frá ÍSP á sl. árum eins og PM fullyrðir. PFS getur ekki svarað fyrir SE varðandi sama efni. Hér er um alvarlegar ásakanir á hendur fyrirtækinu ræða sem þó eru ekki studdar haldbærum rökum eða gögnum.

Hvað varðar meinta ófullnægjandi rannsóknir PFS þá bendir stofnunin á fjölda ákvarðana⁶ sem stofnunin hefur tekið um ýmiss póstmal á sl. misserum og úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála⁷. Stofnunin telur að um sé að ræða málefnalegar og vel rökstuddar ákvarðanir í samræmi við þau mál sem hafa verið til umfjöllunar hverju sinni, þar sem stofnunin hafi brugðist við ábendingum með viðeigandi hætti.

3.6 Um ákvarðanir PFS nr. 36/2010 og 16/2011

Í athugasemdum Póstmarkaðarins í kafla sem ber heitið forsendur skilmálabreytinganna er m.a. vikið að ákvörðun PFS nr. 36/2010, ákvörðun PFS nr. 16/2011, sem og úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um sama málefni nr. 10/2010 frá 13. apríl 2011 og nr. 2/2011 frá 10. október 2011 og túlkun fyrirtækisins á umræddum stjórnvaldsákvörðunum.

3.6.1 Afstaða PFS

Að mati PFS er ekki ástæða til að fjalla efnislega um þau sjónarmið sem PM setur hér fram enda málið leitt til lykta með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2011.

3.7 Um afslætti og dreifingarfyrríkomulag

Fram kemur í umsögn PM að afsláttur stórnotenda hafi eingöngu verið grundvallaður á magni en ekki dreifingarfyrríkomulagi, enda hafi póstur frá stórnotendum aldrei sætt neinum sérskilmálum varðandi dreifingu.

3.7.1 Afstaða PFS

PFS undrast fullyrðingu PM þar sem óumdeilt er að í öllum samningum ÍSP við svokallaða „stórnotendur“ kemur skýrt fram að afsláttur er grundvallaður á magni og allt að 5 daga dreifingu (D+5). Hins vegar hefur verið á sama tíma í skilmálum fyrir almennum pósti og annan magnpóst („Magnpóstur“) en frá stórnotendum er dreift daginn eftir póstlagningu (D+1). Því er fráleitt að halda því fram, eins og PM gerir, að afslættir hafi í gegnum tíðina eingöngu byggst á magni.

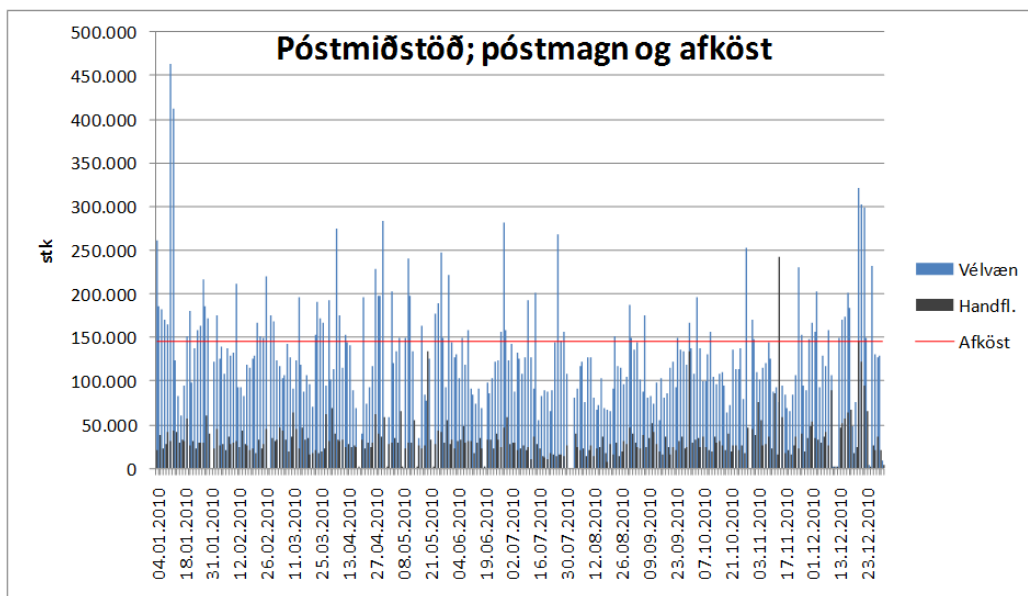
Fram hefur komið hjá ÍSP að allur almennur póstur og framangreindur „Magnpóstur“ er borinn út daginn eftir póstlagningu (D+1). Að sögn ÍSP hefur fyrirtækinu ekki verið fært að flokka allan magnpóst frá „stórnotendum“ samdægurs alla daga og bera út daginn eftir. Á

⁶ Ákvarðanir nr. 17/2010, 23/2010, 29/2010, 30/2010, 31/2010, 32/2010, 35/2010 36/2010, 38/2010, 9/2011, 10/2011, 11/2011, 16/2011, 17/2011, 26/2011.

⁷ Úrskurðir nr. 4/2010, 5/2010, 8/2010, 9/2010, 10/2010, 2/2011.

síðustu tíu árum hafi fyrirtækið nýtt í nokkra daga í hverjum mánuði heimild sína í viðskiptaskilmálum, viðskiptasamningum og reglum til að dreifa magnpósti frá „stórnotendum“ á lengri tíma en einum degi. Á eftirfarandi yfirliti fyrir árið 2010 sést að í 85 tilvikum var afkastageta póstmíðstöðvar fyrirtækisins undir póstmagni viðkomandi dags. Magnpóstur frá „stórnotendum“, sem nemur um 65% alls áritaðs pósts hefur því óhjákvæmilega þurft að vera að hluta til unninn daginn eftir póstlagningu og því borinn út á öðrum degi eða síðar frá póstlagningardegi að telja (D+2 ...).

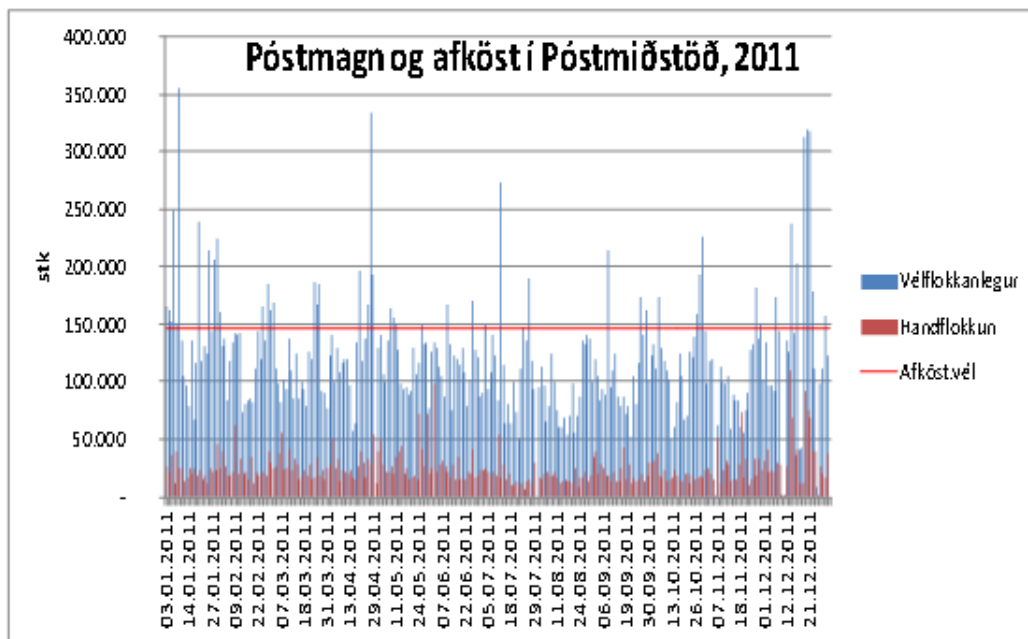
Póstlagt magn og meðalafköst flokkunarvélar ÍSP á árinu 2010



Heimild: Íslandspóstur.

Á eftirfarandi yfirliti fyrir árið 2011 sést að í 49 tilvikum var afkastageta póstmíðstöðvar fyrirtækisins undir póstmagni viðkomandi dags.

Póstlagt magn og meðalafköst flokkunarvélar ÍSP á árinu 2011



Heimild: Íslandspóstur.

3.8 Nánar um tvö verð

Í umsögn PM kemur fram að þrátt fyrir að PM sé í grundvallaratriðum ósammála aðferðarfræði PFS, þ.e. um að búa til tvö verð fyrir sömu vöru, þá staðfestir sú framsetning PFS það sem PM hefur haldið fram um hagræði af magnpósti sem afhentur er beint til Póstmiðstöðvar ÍSP. Úttekt PFS hafi í raun staðreynt að afslættir til stórnotenda (BM-póstur) frá grunnverði almenns póst (A-póstur) eigi að vera meiri en þeir eru í dag, 53,3% í stað 41%.

3.8.1 Afstaða PFS

Að mati PFS er ekki rétt að draga algilda ályktun út frá þeim einfalda samanburði sem PM gerir á um hlutfallslegan mun (53%) á verðum sem birt eru í samráðsskjali PFS vegna A-pósts og BM-pósts. Taka þarf tillit til þess að hinni nýju gjaldskrá er m.a. gert ráð fyrir almennum B-pósti sem ekki er í boði í dag og hefur bein áhrif á verð annars póst innán einkaréttar, auk annarra breytinga á uppbyggingu gjaldskrár og afsláttarfyrirkomulags. Staðreyndin er sú að þrátt fyrir að ofangreindur munur aukist í prósentum þá breytist hagstæðasta verð til „stórnotenda“ lítið, en hins vegar skiptist almennur póstur upp í A og B-póst í stað A-póst eingöngu eins og nú er. PFS vísar á útreikninga í neðanmálsgrein nr. 6 á bls. 38 í samráðsskjali PFS þar sem sýnt er dæmi um verðútreikninga þessu til stuðnings.

PFS telur að hin breytta uppsetning gjaldskrár ÍSP endurspegli betur þann kostnað sem leiðir af mismunandi þjónustu og þjónustugæðum sem verið er að veita hverju sinni. Ekki verður annað séð af umfjöllun PM um þetta atriði en að fyrirtækið sé sammála þeirri útfærslu sem fram kemur í samráðsskjali PFS leiði til réttlátari niðurstöðu fyrir „stórnotendur“ en skv. núgildandi gjaldskrá.

Eins og kemur fram í samráðsskjali PFS þá skýrist sá mismunur sem er á verði almenns póst og magnpósts í megindráttum af eftirfarandi þáttum þegar lagt er mat á kostnað sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Stuðst er við verðútreikninga í viðauka C. Kostnaðarþættir eru taldir upp í samræmi við kostnaðarhagræði á hverju stigi fyrir sig:

Gengið er út frá því að verð fyrir A póst sé 120 kr./bréf og lægsta verð á B magnpósti sé 58 kr./bréf (BM póstur), alls mismunur 62 kr. á bréf. Eftirfarandi yfirlit sýnir samandregna niðurstöðu yfir þá kostnaðarþætti sem skýra framangreindan mismun á milli verðs fyrir A póst og lægsta verðs fyrir BM póst.

Lítil þátttaka í rekstri pósthúsa o.fl.	-32 kr.
Dreifing á allt að 3 dögum	-17 kr.
Mikið magn afhent í einu	-10 kr.
Magn á ársgrundvelli (mánaðar)	<u>-3 kr.</u>
Samtals mismunur:	-62 kr.

Þannig að það er ekki hægt að segja að afsláttur hafi aukist eins og kemur fram hjá PM, heldur er verið að endurskoða kostnaðaruppbyggingu verðskrár, en verð til stórnotenda breytist í raun mjög lítið.

3.9 Um B póst

PM telur að það sé misráðið að innleiða nýja skilmála fyrir dreifingu og dreifingartíma vegna B-pósts án þess að tryggja um leið viðeigandi leiðréttinga á verðum.

3.9.1 Afstaða PFS

Með ákvörðun PFS nr. 16/2011 var skilmáli um dreifingu á allt að 3 dögum á pósti frá stórnotendum samþykktur af hálfu PFS. Sú ákvörðun var staðfest af hálfu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. úrskurður nefndarinnar nr. 2/2011 og vísast til þess sem þar segir.

Með ákvörðun PFS nr. 16/2012 er síðan verið að tryggja hlutfallslega rétta skiptingu á milli A og B pósts. B póstur er verðlagður á 14% lægra verði en A póstur sem byggist á því kostnaðarlega hagræði sem dreifing á allt að þremur dögum í stað eins veldur, sem að stærstum hluta byggist á innleiðingu XY dreifikerfisins.

3.10 Um fjárhagslegan aðskilnað

PM segir í umsögn sinni að benda megi á fjölmarga þætti sem gefa skýrt til kynna að fjárhagslegum aðskilnaði sé verulega ábótavant og að úttekt PFS muni að öllum líkindum leiða í ljós að raunkostnaður af einkaréttinum sé annar og minni en hann er sagður í dag.

PM bendir sérstaklega á eftirfarandi atriði máli sínu til stuðnings:

- Uppbygging þar sem pósthúsum breytt í flutningamiðstöðvar. Gjaldskrárhækkanir innan einkaréttar rökstuddar með vísan til kostnaðar af uppbyggingu á flutningamiðstöðvum (t.d. ákv. 27/2007).
- Gjald fyrir bréf innan einkaréttar hækkað langt umfram verðlag undanfarin ár.
- Verðlagning á pósti utan einkaréttar sé almennt ekki í neinu samræmi við verð í einkarétti og verð fyrir t.d. fjölpóst hefur litið hækkað undanfarin ár.

PM segir það forgangsmál að PFS ljúki úttekt og staðreyni hver réttur kostnaðargrundvöllur einkaréttar sé. Fyrst að þeirri úttekt lokinni eru forsendur til að endurskoða gjaldskrá og þá jafnframt hvort verðlagning á þjónustu í samkeppni, sem byggð er á dreifikerfi einkaréttarins, er rétt.

3.10.1 Afstaða PFS

PFS hefur áður samþykkt verðbreytingar innan einkaréttar með þeim fyrirvara að úttektir sem unnið væri að af hálfu stofnunarinnar á bókhaldslegri aðgreiningu ÍSP, kostnaðargreiningu vegna einkaréttar og kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu, leiði ekki í ljós að forsendur fyrir gjaldskrá fyrirtækisins vegna pósthjónustu innan einkaréttar séu aðrar en gengið út frá í gildandi verðákvörðun. Með þessu var PFS að setja þann fyrirvara að á gildistíma ákvörðunarinnar gæti orðið breyting á gjaldskrá vegna t.d. breytinga á einstökum skiptireglum í skiptingu á sameiginlegum kostnaði, sem gæti haft áhrif á verð til hækkunar eða lækkunar. Ekki var með því verið að gefa til kynna að aðgreiningin væri ekki gerð eftir viðurkenndri aðferðarfræði, heldur gæti t.d. verið um að ræða breytt mat á forsendum kostnaðarskiptingar.

Ársreikningar ÍSP er endurskoðaðir og áritaðir af Ríkisendurskoðun, en þar koma fram sundurgreindar tekjur og kostnaður einkaréttar, samkeppi innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu. Í heimfærslu kostnaðar á framangreinda rekstrarþætti byggir ÍSP á ítarlegri sundurgreiningu í bókhaldi félagsins, skiptireglum milli sviða og niður á einstakar einstakar

vörur. Jafnframt liggur fyrir lýsing á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi fyrirtækisins.

Að kröfu PFS liggur nú fyrir álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila frá mars 2012 um bókhaldslega aðgreiningu hjá ÍSP sem framkvæmd var af endurskoðunarfyrirtækinu KPMG. Niðurstaða úttektar KPMG er að ÍSP skipti kostnaði sínum í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og að samræmi sé á milli lýsingar og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækisins.

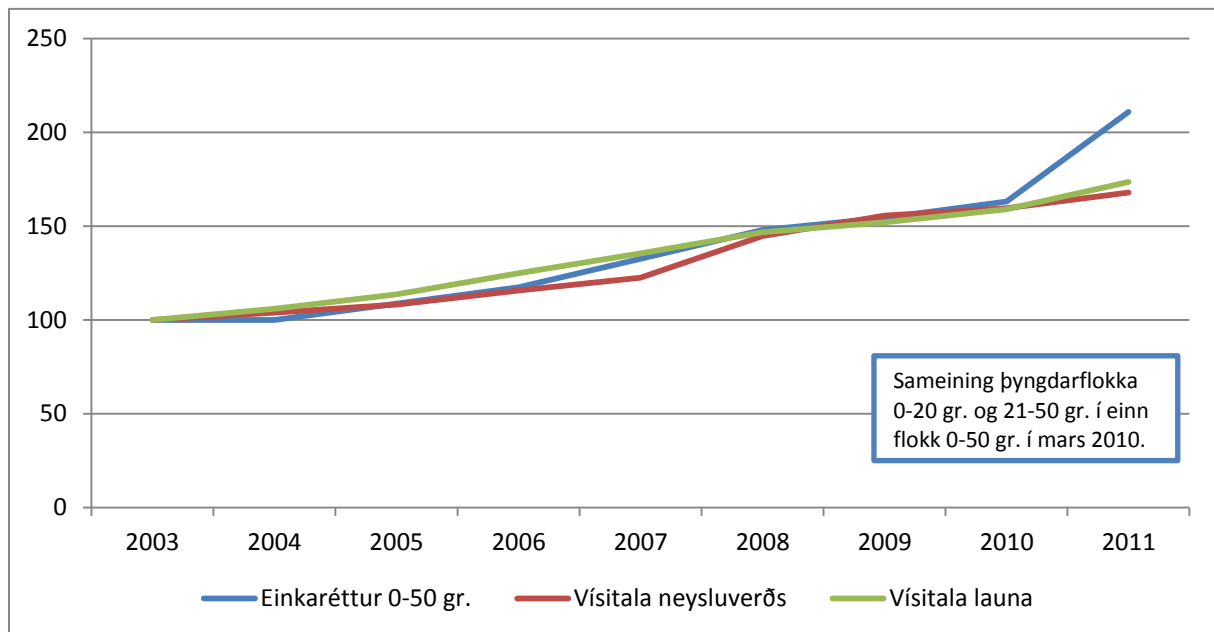
Niðurstaða bókhaldslegrar aðgreiningar sem birtist í ársreikningi ÍSP og álit KPMG styður þá afstöðu stofnunarinnar að ekki sé ástæða til að ætla að bókhaldsleg aðgreining hjá ÍSP sé með þeim annmörkum að ekki sé hægt að ákvarða verð innan einkaréttar af þeim sökum.

PM tilgreinir í meginráttum þrjú atriði sem styðji fullyrðingu fyrirtækisins um um að fjárhagslegri og bókhaldslegri aðgreiningu sé verulega ábótavant. Það er uppbygging þar sem pósthúsum er breytt í „flutningamiðstöðvar“, hækkanir einkaréttar langt umfram verðlag undanfarin ár og að verðlagning á pósti utan einkaréttar sé almennt ekki í neinu samræmi við í einkarétti.

- Við skoðun PFS á bókhaldi og öðrum gögnum ÍSP hefur ekkert komið fram sem styður þá ályktun PM að kostnaði vegna nýfjárfestinga sem eingöngu þjóni samkeppnisrekstri sé vísitandi velt yfir á einkarétt. Fjárfestingar- og rekstrarkostnaður vegna pósthúsa er um 5% af árlegum heildarkostnaði einkaréttar og því gæti endurskoðað mat á skiptingu kostnaðar vegna pósthúsa á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar einungis valdið hlutfallslega litlum breytingum á kostnaði einkaréttar í heild. Hafa þarf einnig í huga að þrátt fyrir nýbyggingar og endurbætur á pósthúsum félagsins frá árinu 2005 þá hefur húsnæði í rekstri ÍSP minnkað í fermetrum um 30% frá stofnun félagsins. Fyrir utan að bæta aðstöðu fyrir bréfaþóst og böggla í pósthúsum úti á landi þá hefur verið lögð áhersla á að bæta vinnuaðstöðu starfsfólks sem var mjög bágborin og félaginu óhagkvæm. Það þarf ekki endilega að þýða aukinn kostnað heldur getur einnig verið um að ræða sparnað í minna viðhaldi, fækkun pósthúsa og betri vinnuaðstöðu, sem leiðir til meiri hagkvæmni. Fjármögnun framkvæmda var aðeins hluti af rökstuðningi ÍSP fyrir beiðni um hækkun en var ekki tilgreint sem forsenda fyrir samþykki PFS á hækkunarbeiðni eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 27/2007. Kostnaður vegna uppbyggingar pósthúsa hefur ekki verið sérstaklega tilgreindur af hálfu ÍSP í öðrum hækkunarbeiðnum til PFS á undanförnum árum.
- Hvað varðar fullyrðingu PM í umsögn sinni að verðhækkanir innan einkaréttar hafi verið langt umfram verðlag undanfarin ár þá bendir PFS á eftirfarandi staðreyndir. Á árabílinu 2003 til 2010 hækkaði einkaréttur um 63% en vísitala neysluverðs um 62%. Það er fyrst á árinu 2011 sem hækkun gjaldskrár innan einkaréttar er töluvert umfram verðlagshækkanir og skýrist það fyrst og fremst af eftirfarandi meginástæðum:
 1. Magnminnkun á árunum 2010 og 2011, sem nam um 20% eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 17/2011 (20% hækkun gjaldskrár), en alls er magnminnkun áranna 2008-2011 um 32%.
 2. Nýir kjarasamningar á árinu 2011 höfðu einnig veruleg áhrif til hækkunar á árinu 2011, sbr. ákvörðun PFS nr. 26/2011 (8% hækkun gjaldskrár).

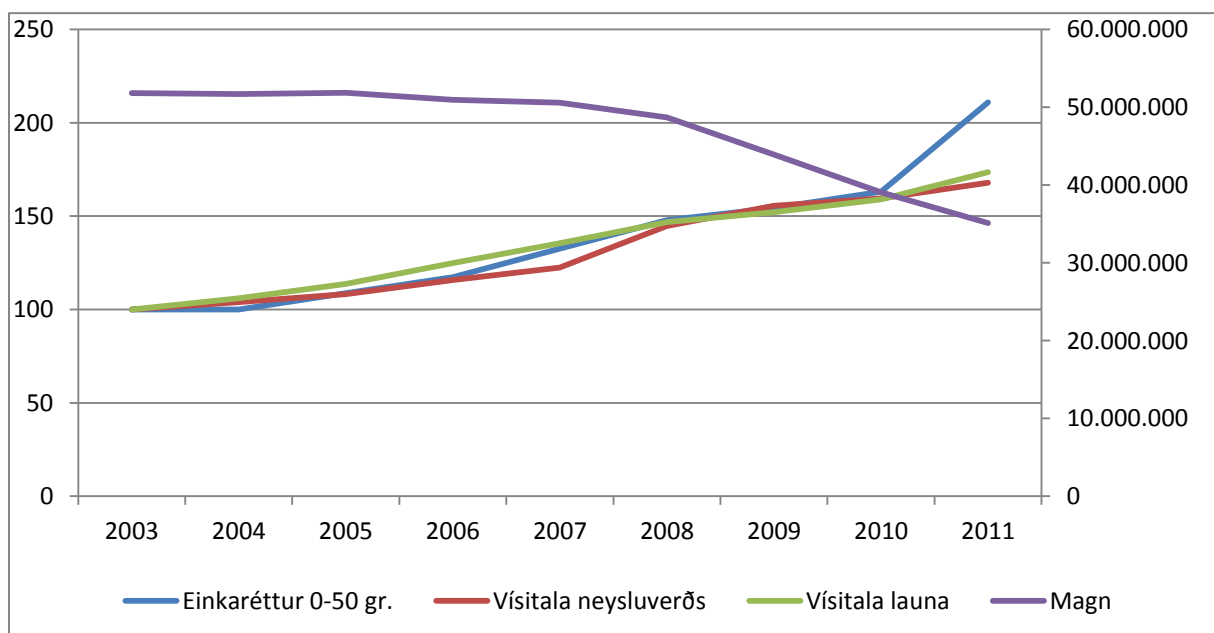
Eftirfarandi töflur sýna glögga mynd af þeirri þróun sem að framan er rakin:

Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa⁸



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.
Grunnur 1. janúar 2003=100.

Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa, og magns



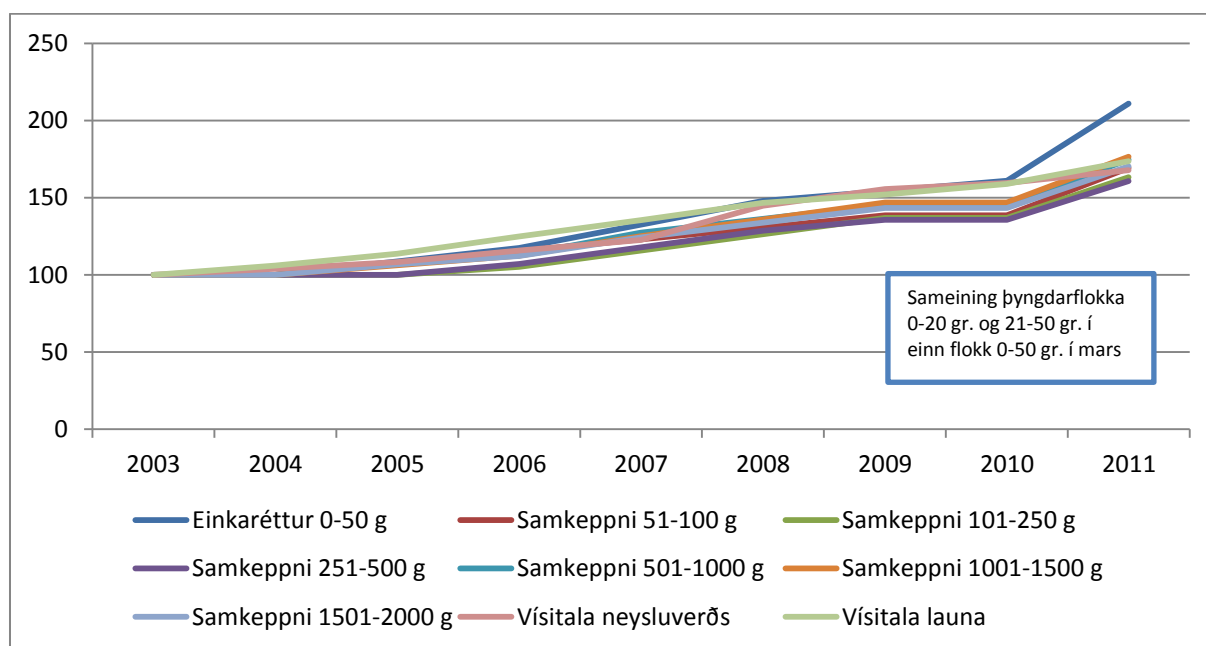
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

⁸ Þar sem þyngdarflokkar fyrir 0-20 gr. og 0-50 gr. voru sameinaðir í einn flokk 0-50 gr., frá og með 1. mars 2010 er ekki um eiginlegt verð fyrir sameiginlegan flokk að ræða fyrir en eftir þann tíma. Verð fyrir 0-50 gr. fyrir árin 2003- 2010 byggir því á útreikningi þar sem vegið meðaltal magn bréfa í sitt hvorum þyngdarflokknum er margfaldað við verð á hverjum tíma.

Grunnur 1. janúar 2003=100.

- PFS hefur ekki lögum samkvæmt ákvörðunarvald yfir verðskrá ÍSP á pósti utan einkaréttar að öðru leyti en að verð innan alþjónustu skulu vera almenningi viðráðanleg. Mat PFS er að slíkt sé fyrir hendi hjá ÍSP þegar samanburður er gerður við þróun á verðlagi innanlands og samanburður við erlend verð.

Verðþróun bréfa í einkarétti og samkeppni m.v. vísitölu neysluverðs og launa



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Grunnur 1. janúar 2003=100.

Eins og sést á framangreindri mynd um verðþróun var hækkun bréfa í samkeppni á árunum 2003 til 2010 að mestu leyti í samræmi verðlagsþróun og launaþróun. Hækkun einkaréttar var heldur meiri á tímabilinu en í samkeppni. Á árinu 2011 var hækkun bréfa innan einkaréttar hins vegar meiri en bréfa í samkeppni, sem skýrist helst af 20% samdrætti í magni innan einkaréttar á árunum 2010 og 2011, en á sama tíma minnkaði magn bréfa í samkeppni mun minna. Eftirfarandi tafla sýnir þann mun sem er á verðlagningu bréfa undir og yfir 50 gr. Ekki verður séð að verðlagning á pósti utan einkaréttar sé almennt ekki í neinu samræmi við verð í einkarétti eins og PM fullyrðir.

Þyngd gr.	Verð	Mism. kr.	Mism. %
0-50	97 kr.	- kr.	0%
51-100	110 kr.	13 kr.	13%
101-250	155 kr.	58 kr.	60%
251-500	225 kr.	128 kr.	132%
501-1000	480 kr.	383 kr.	395%
1001-1500	565 kr.	468 kr.	482%
1501-2000	630 kr.	533 kr.	549%

Fjölþóstur er fyrir utan einkarétt og alþjónustukvöð ÍSP og því hefur PFS ekki eftirlit með verðlagningu hans, og lítur eingöngu til fjölþósts þegar kemur að aðgreiningu á kostnaði hjá ÍSP.

PFS hefur við verðákvæðanir undanfarin ár lagt mat á grundvöll kostnaðar einkaréttar. ÍSP hefur aðgreint kostnaðargrunn einkaréttar í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði. Þróun kostnaðarhlutdeildar einkaréttar af heildarkostnaði ÍSP hefur t.a.m. farið stöðugt lækkandi samhliða minnkandi magni og hagræðingu. Vægi einkaréttar í heildarstarfsemi ÍSP hefur þar með minnkað töluvert á sl. árum.

Eins og áður segir liggur nú fyrir álitsgerð endurskoðunarfyrirtækisins KPMG um bókhaldslega aðgreiningu hjá ÍSP. Niðurstaða KPMG er að ÍSP skipti kostnaði sínum í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og að samræmi sé á milli lýsingar og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækisins.

3.11 Um að taprekstri ÍSP verði mætt með hækkun A pósts

Fram kemur í umsögn PM að taprekstri ÍSP verði mætt til skamms tíma með hækkun A-pósts.

3.11.1 Afstaða PFS

PFS er sammála þeirri ályktun PM að hækka beri Almennan póst (A póst) m.v. fyrirbyggjandi gögn um núverandi verði fyrir Almennan póst. PFS telur hins vegar ekki rétt að vandi ÍSP verði leystur með því að hækka A póst eingöngu án þess að aðrir þættir séu vegnir inn á sama tíma. Hafa þarf í huga í þessu sambandi að kostnaðarlegt samspil er á milli einstakra þjónustuvara (A, B, AM og BM póstur) og því er ekki réttlætanleg né málefnalegt að leiðrétta eingöngu verð fyrir A póst til að mæta taprekstri ÍSP. Auk þess koma aðrir þættir inn eins og kostnaðarhagræðing o.fl.

Þá skiptir og máli að samkvæmt núgildandi afsláttarfyrirkomulagi þá reiknast afslættir til stórnotenda frá einingarverði A pósts. Hækkun á A pósti myndi því einnig leiða til hækkunar á verði til stórnotenda frá því sem nú er að öðru óbreyttu. Að mati PFS gengi sú ráðstöfun þvert á hagsmuni póstnotenda hér á landi sem afhenda mikið magn í einu og yrdi eingöngu til þess fallin að minnka það póstmagn sem í dag er á markaðinum en frekar. PFS getur því ekki fallist á þá skoðun PM að hækka beri A póst eingöngu miðað við þá skilmála sem nú eru í gildi.

3.12 Um gamlar rekstrartölur

Í umsögn PM kemur fram gagnrýni á PFS að byggt sé á gömlum rekstrartölum frá ÍSP í samráðsskjalinu.

3.12.1 Afstaða PFS

Ítrekað kemur fram í samráðsskjali PFS að tilgreind verð séu byggð á kostnaði ársins 2009 að teknu tilliti til magn- og kostnaðarbreytinga á árinu 2010. Að mati PFS var nauðsynlegt að birta þessar upplýsingar til að hagsmunaaðilar séu í betri aðstöðu til að meta fyrirhugaðar breytingar og afleiðingar þeirra. Samráðið felst í breytingu á uppbyggingu gjaldskrár ÍSP og skilmálum en ekki útreikningi á núgildandi verðum. Ítrekað kom fram hver tilgangur PFS var með birtingu verða og vísar PFS m.a. í eftirfarandi umfjöllun í samráðsskjalinu.

Í kafla 2.3.1 „Útreikningur á grunnverðum“ í samráðsskjalinu segir:

„Rétt er að ítreka að í samráðsskjalinu hafa endanleg grunnverð ÍSP ekki verið reiknuð. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að frá því að upphaflegt erindi ÍSP barst hefur gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar hækkað tvisvar (kostnaðarhækkunar, magnminnkun, verðlagsbreytingar). Einnig byggir sú nálgun sem PFS leggur til í samráðsskjalinu að hluta til á öðrum forsendum en í upphaflegu erindi ÍSP.

Ef þær athugasemdir sem berast PFS í samráðinu gefa ekki tilefni til að breyta í stórum dráttum þeirri uppsetningu á gjaldskrá sem og afsláttarskilmálum sem hér eru lögð fram til samráðs mun PFS leggja fyrir ÍSP að fyrirtækið reikni upp á nýtt grunnverð fyrir A, B, AM og BM póst miðað við þær forsendur sem fjallað er um í þessu skjali. Að fengnum útreikningum ÍSP mun stofnunin yfirfara útreikningana og eftir atvikum samþykkja, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.“

Í kafla 2.4.4.4 „Dæmi um gjaldskrá“ í samráðsskjalinu segir:

„Í eftirfarandi töflu er sett fram dæmi um framsetningu gjaldskrár þegar tillit hefur verið tekið til nýrra grunnverða og afsláttarfyrirkomulags. Hafa þarf í huga að einingarverð byggja annars vegar á erindi ÍSP frá júní 2010 (A og BM póstur) og hins vegar áætlun PFS (B og AM póstur).

Einingarverðin eru aðeins sett fram í dæmaskyni, en eru ekki útreiknuð verð miðað við forsendur í dag.“

3.13 Um fjölpóst

Í umsögn sinn segir PM að fjölpóstur hjá ÍSP skili litlum sem engum tekjum en honum fylgi mikill kostnaður í dreifingu sem leggst á einkarétt. Þetta þurfi PFS að rannsaka enda augljóst að mikill kostnaðarauki er fólgin í fjölpóstinum.

3.13.1 Afstaða PFS

PFS bendir á að fjölpóstur er ekki til umfjöllunar í því samráðsskjali sem hér er til umsagnar.

Stofnunin telur þó rétt að áréttu vegna fullyrðinga PM að fjölpóstur skili „litlum sem engum tekjum“ að tekjur af fjölpósti hafa verið á bilinu [...] ⁹ á ári á sl. þremur árum og því ljóst að framangreind fullyrðing PM um að fjölpóst fær ekki staðist.

PM er ekki í samkeppni við ÍSP á sviði póstdreifingar og því vandséð á hverju PM byggir ásakanir sínar um niðurgreiðslur einkaréttar á kostnaði fjölpósts. Ekki eru nefnd nein dæmi eða útreikningar um slíkt til sönnunar. Í afkomulíkani ÍSP fyrir árið 2011er heimfærður [...] ¹⁰ og ekki er fært á kostnað einkaréttar. Framangreindur kostnaður er að mestu leyti vegna dreifingar og flutnings fjölpósts og því ljóst að fjölpóstur tekur stóran þátt í dreifingarkostnaði fyrirtækisins.

Ljóst er að aðgreining kostnaðar fjölpósts frá öðrum kostnaði í starfsemi ÍSP er vandmeðfarinn og hefur PFS það til sérstakrar skoðunar. Hafa ber í huga að ekki er sjálfsgefið að einkaréttur niðurgreiði fjölpóst, heldur getur einnig verið um hið gagnstæða að ræða.

⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

3.14 Um gjaldskráreftirlit PFS

PM spyr í umsögn sinni að ef nauðsynlegt er að gera grundvallarbreytingar innan einkaréttar, hvers vegna er gjaldskráin vegna allrar alþjónustunnar ekki endurskoðaður á sama tíma. Ætlar PFS að skapa þá stöðu að annað fyrirkomulag gildi um póst yfir 50 gr. en innan einkaréttar.

3.14.1 Afstaða PFS

Í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu 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 viðbættri hæfilegri álagningu, sbr. meginregla 4. mgr. sömu greinar að því er varðar þjónustu innan alþjónustu.

Einkaréttur ÍSP er afmarkaður í 7. gr. laga um pósthjónustu og tekur hann til bréfa undir 50 gr.

Af ofangreindu leiðir að PFS ber samkvæmt lögnum eingöngu að samþykkja gjaldskrá ÍSP innan einkaréttar og er sú gjaldskrá umfjöllunarefni þess samráðsskjals sem birt var af hálfu PFS og ákvörðunar stofnunarinnar sem birtist samhliða þessum viðauka. Einingarverð fyrir bréf yfir 50 gr. þurfa samkvæmt lögum um pósthjónustu ekki samþykki PFS. Hins vegar geta átt við hliðstæð sjónarmið þegar afsláttarfyrirkomulag er ákveðið frá einingarverðum á bréfum yfir 50 gr. PFS mun því beina því til ÍSP í framhaldi af þessari ákvörðun að endurskoða afsláttarfyrirkomulag fyrirtækisins, sem og vöruframboð þ.e. A og B póst, á bréfum yfir 50 gr. með hliðsjón af ákvörðun PFS, að teknu tilliti til hugsanlegra sérsjónarmiða sem átt geta við, t.d. það að bréf yfir 50 gr. eru sjaldnast vélflokkanleg eða annarra takmarkana sem áhrif geta haft á vöruframboð. Sjá nánar umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 16/2012.

3.15 Um samanburð

Ekki hægt að byggja á fyrirkomulagi í Danmörku án fullnægjandi upplýsinga og ekki tryggt lögmæti þess fyrirkomulags. Rannsókn sænska samkeppniseftirlitsins á sænska póstinum er nefnt sem dæmi um hugsanlega ólögmæta hegðun erlendra póstrekinda.

3.15.1 Afstaða PFS

Í umfjöllun PFS um afslátt vegna afhents magns á mánuði segir eftirfarandi í samráðsskjalinu á bls. 38 um fyrirkomulag í Danmörku, sem nánar er útskýrt í neðanmálsgrein nr. 7:

„Hliðstæðir afslættir hafa tíðkast í Danmörku til fjölda ára, en þar nema þessir afslættir allt að 8% á mánaðargrundvelli⁷.“

Af þessu má ljóst vera að það fyrirkomulag sem tíðkast í Danmörku er ekki forsenda eða grundvöllur niðurstöðu PFS, heldur nefnt sem dæmi um sambærilega framsetningu á afsláttum og PFS leggur til. PFS ber sínar tillögur saman við það fyrirkomulag sem verið hefur óbreytt í Danmörku frá árinu 2007 og því góð reynsla komin á þá framkvæmd.

Hugsanlegt lögmæti hegðunar sænska póstsins er ekki til umfjöllunar í samráði PFS og því með öllu óljóst hvaða tilgangi það þjónar í þessu samhengi að PM kýs að benda á að samkeppniseftirlitið í Svíþjóð hafi hafið rannsókn á sænska póstinum.

3.16 Um nógildandi afsláttarskilmála

Í umsögn PM kemur fram að samkvæmt nógildandi skilmálum í fyrir magnpóst og stórnotendur, þar með taldir söfnunaraðilar, þá helst afsláttur í hendur við afhent magn. Er þá bæði horft til þess hversu mikið magn er afhent í einu og heildamagn á ársgrundvelli. Aukinn afsláttur til stórnotenda er á grundvelli magns á ársgrundvelli en ekki lengri dreifingartíma líkt og PFS lagði til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 16/2011. Núverandi afsláttarfyrríkomulag hafi verið lengi við lýði og líklegt að viðskiptin hafi ekki þróast með þessum hætti í áranna rás af tilviljun einni saman.

3.16.1 Afstaða PFS

Eins og áður hefur komið fram þá er í öllum samningum ÍSP við viðskiptavinum sem uppfylltu skilyrði um að semja um viðskipti á grundvelli gjaldskrár sem nefnd er „stórnotendur“ kemur skýrt fram að afsláttur var grundvallaður á afhentu magni og/eða magni á ársgrundvelli og allt að 5 daga dreifingu.

Aukinn afsláttur („umframafslættir“) á gjaldskrá fyrir „stórnotendur“ frá almennri gjaldskrá fyrir magnpóst byggir á magni á ársgrundvelli og að ÍSP áskilur sér rétt til dreifa pósti á allt að 5 dögum í stað eins dags. Því er fráleitt að halda því fram, eins og PM gerir, að umframafslættir skv. stórnotendagjaldskrá sem nema allt að 11% af almennu póstverði byggja eingöngu á magni. Hafa ber í huga að „stórnotendur“ eru einu viðskiptavinir ÍSP sem hafa gert samninga við ÍSP um allt að 5 daga dreifingu.

Með ákvörðun PFS nr. 16/2011 um viðskiptaskilmála ÍSP vegna breytinga á dreifikerfi fyrirtækisins var skilmálum breytt þannig að ÍSP getur aðeins áskilið sér 3ja daga rétt til dreifingar frá póstlagningardegi í stað 5 daga, auk þess sem kveðið er á um gæðaviðmið (85% innan 3ja daga). Sjá nánar um þetta efni í framangreindri ákvörðun PFS.

3.17 Um tvö verð

PM segir að erfitt sé að sjá hvaða skynsamleg rök geta legið á bak við að PFS geri einkum tvenns konar breytingar: Annars vegar er búin til ný „vara“ sem er svokallaður B póstur sem er háður lengri afhendingartíma. Hins vegar er búið til nýtt verð fyrir magnpóst og þá bæði fyrir A og B póst. Allur magnpóstur (yfir 500 stk.) er háður því skilyrði að hann sé afhentur beint í Póstmíðstöð eða til fyrirtækjaþjónustu ÍSP. Þá þarf tiltölulega lítið magn til til að ná hæstu afsláttum fyrir hverja afhendingu 5-10.000 stk. Afsláttur af heildarumfangi er síðan óverulegur.

3.17.1 Afstaða PFS

Eins og skýrt kemur fram kemur í samráðsskjali PFS þá er um að ræða tvö verð fyrir **tvær vörur A og B póst** sem innifela mismunandi þjónustugæði. Á það bæði við um almennan bréf (A og B póst) og einnig um magnpóst (AM og BM póstur). PFS vísar m.a. á bls. 13 en þar segir:

„PFS telur eðlilegt að ÍSP bjóði almennum viðskiptavinum sínum valkost um lengri dreifingu gegn lægra verði, sem stuðlar að hagræði í rekstri ÍSP og þar með lægri verðum til neytenda.

PFS hefur í hyggju að ákvarða að ÍSP bjóði eftirfarandi vöruflokka í Almennum pósti, en munur á milli vöruflokkanna er eingöngu vegna mismunandi flokkunar- og dreifingartíma.

- **Almenn bréf innanlands, A póstur: Dreifing daginn eftir póstlagningardag.**
- **Almenn bréf innanlands, B póstur: Dreifing innan 3ja daga frá póstlagningardegi.**

PFS leggur áherslu á að ÍSP er heimilt að bjóða fleiri vöruflokka, t.d. með lengri dreifingartíma kjósi fyrirtækið að gera slíkt.

Mismunur grunnverðs framangreindra vöruflokka taki mið af mismunandi kostnaði við dreifingu á einum degi eða þremur dögum. Sparnaður ÍSP vegna lengri dreifingartíma fellst aðallega í fækkun bréfbera vegna stækkun hverfa og lægri kostnaði við flokkun, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2011.

Sambærilegir skilmálar gildi um gæði dreifingar á almennum B pósti og fram koma í ákvörðun PFS nr. 16/2011 vegna magnpósts sem dreift er á allt að þremur dögum, þ.e. að a.m.k. 85% pósts sé dreift innan 3ja daga.“

Á bls. 14 í samráðsskjalinu segir um magnpóst:

„PFS telur að ÍSP skuli bjóða eftirfarandi vöruflokka í Magnpósti, en munur á milli vöruflokkanna (AM-póstur og BM-póstur) er eingöngu vegna mismunandi dreifingartíma:

- **Magnbréf innanlands, AM-póstur: Magn 500 stk. eða fleiri, skilyrði um röðun, frágang o.fl., dreifing daginn eftir póstlagningardag.**
- **Magnbréf innanlands, BM-póstur: Magn 500 stk. eða fleiri, skilyrði um röðun, frágang o.fl., dreifing innan 3ja daga frá póstlagningardegi.**

Mismunur grunnverðs framangreindra vöruflokka tekur mið af mismunandi kostnaði vegna dreifingar á einum degi eða allt að þremur dögum. Sparnaður ÍSP vegna lengri dreifingartíma fellst aðallega í fækkun bréfbera vegna stækkun bréfberahverfa og hagræðingar í flokkun pósts.“

Jafnframt kemur skýrt fram í samráðsskjali PFS að verðmunur m.v. forsendur ársins 2010 sé 15 kr. á bréf á milli A og B pósts, þ.e. 105-90 kr. og samsvarandi 75-60 kr. fyrir magnpóst. Auk þess er gerður greinarmunur á A og B pósti þegar kemur að útreikningi á verði fyrir Magnpóst (svokallaður AM og BM póstur).

PFS áréttar að á höfuðborgarsvæðinu er gert ráð fyrir að póstur sé afhentur í Póstmiðstöð ÍSP, enda er tilvist hennar ein af grunnforsendum þess að hægt er að veita magnpóstaðilum sérstakan afslátt frá gildandi einingarverðum, sbr. útreiknaður sparnaður sem hlýst af þessum tilteknu viðskiptum. Vegna ummæla í umsögnum um að það sé eitt af skilyrðum afsláttar að póstur sé afhendur til fyrirtækjaþjónustu Íslandspósts er rétt að taka fram að útreiknaðir afslættir miðast við afhendingu í Póstmiðstöð og kemur það skýrt fram í samráðsskjali PFS. Hvernig söfnunaraðilar/fyrirtæki kjósa að koma póstinum til Póstmiðstöðvar er undir þeim sjálfum komið og óháð þeim afsláttarkjörum sem fjallað er um í ákvörðun PFS. Með öðrum orðum gerir ákvörðun PFS ráð fyrir því að magnpóstaðilar geti keypt flutninginn af hverjum sem er eða eftir atvikum komið póstinum sjálfir til Póstmiðstöðvar.

PM fullyrðir að allt að 5% afsláttur af heildarumfangi viðskipta sé „óverulegur“. PFS bendir á í því sambandi að áætlað er að umræddur afsláttur nemi um 50 millj. kr. á ársgrundvelli.

Sú krafa er gerð til ÍSP að afsláttur sé eingöngu veittur vegna kostnaðar sem fyrirtækið þarf ekki að leggja út við venjulega pósthjónustu þegar það móttækur mikið magn póstsendinga í einu. Horfa verður á heildaruppbyggingu gjaldskrár ÍSP og kostnaðarforsendur sem lagðar eru til grundvallar frekar en að álykta út frá afmörkuðum hluta verð- og afsláttarfyrirkomulags eins og PM gerir.

PFS vísar að öðru leyti í umfjöllun um afslætti í kafla 2.4 „Flokkunar- og magnafslættir“ í samráðsskjalinu vegna afslátta af magni sem afhent er í einu.

3.18 Um lágmarksfjölda bréfa

Í umsögn PM kemur fram gagnrýni um að hin tilhögun sé órökrétt og nefnir í því sambandi m.a. að aðili með undir 500 bréf fá ekki magnafslátt, en strax og magn fer upp fyrir 500 stk. fái aðili afslátt sem nemi 28,6% af A pósti og 33,3% af B pósti. Um sé að ræða breytingu frá núverandi framkvæmd, þar sem sambærilegur munur er 5%.

3.18.1 Afstaða PFS

Samkvæmt tillögum í samráðsskjali PFS er um að ræða óbreytt fyrirkomulag hvað varðar lágmarksmagn og er í dag, þ.e. að ekki er veittur afsláttur af magni undir 500 stk. afhent í einu.

PM bendir réttilega á að skv. núverandi gjaldskrá munar á almennum magnpósti 5% ef magn fer úr 500 stk. í 501 stk. PFS bendir hins vegar á að meginhluti magnpósts flokkast undir svokallaða stórnotendur (86%), þar sem þessi munur er 22,5 - 41% skv. núverandi gjaldskrá. Ljóst er að með því að setning lágmarkskilyrðis með þessum hætti felur í sér órökréttan mun ef horft er eingöngu til afsláttarstigans.

Við uppbyggingu gjaldskrár verður aldrei hægt að taka tillit til allra sjónarmiða og einhvers staðar þarf að draga mörkin og var niðurstaða PFS að styðjast við núverandi framkvæmd um lágmarksmagn og skilyrði í skilmálum. Skilmálar fela m.a. í sér skilyrði um að stofnað sé til reikningsviðskipta, um afhendingu í bökkum frá ÍSP (lágmarkseining einn bakki með 500 bréfum), þyngdarflokkin, röðun og skráningu, sem viðkomandi viðskiptavinur þarf að uppfylla fyrirfram áður en kemur að afhendingu í Póstmiðstöð (eða í pósthúsum utan höfuðborgarsvæðisins).

Hafa ber í huga að þegar sett er lágmarksmagn þá byggir það í grundvallaratriðum á metnu lágmarks stærðarhagkvæmni í viðskiptum aðila. Í eðli sínu er sérgjaldskrá fyrir magnpóst grundvöllur á að um sé að ræða reglubundin viðskipti aðila sem afhenda mikið magn í einu hverju sinni, en getur ekki verið sérsniðin að tilfallandi afhendingum á litlu magni. (Sem dæmi má nefna að m.v. 500 stk. og einingarverðið 105 kr. þá nemur 5% afsláttur einungis 2.625 kr. og sé það sett í samhengi við þær kröfur sem gerðar eru við afhendingu á magnpósti hverju sinni er ljóst að slíkur afsláttur stendur ekki undir kostnaði aðila).

Að mati PFS er ekki eðlilegt að þjónustuframboð ÍSP á heildsölu- eða magnpóstmarkaði sé með þeim hætti að hún þjóni með beinum hætti í raun hvaða fyrirtæki sem er hvað magn og afslætti varðar, auk þess flækjustigs sem slíkt getur orsakað. PFS telur að með þessari framkvæmd um lágmarksmagn og afslætti sé í raun verið að styðja við bakið á söfnunaraðilum þar sem þröskuldur til að njóta magnafslátta er til þess fallinn að skapa söfnunaraðilum svigrúm til að starfa vegna söfnunar á almennum pósti og þar með auka þjónustuframboð til viðskiptavina sem falla undir flokkinn 500 og færri bréf. Ef viðmiðið yrði t.d. lækkað verulega myndi það styrkja stöðu ÍSP gagnvart söfnunaraðilum.

3.19 Um gagnsæi núgildandi afsláttarfyrirkomulags

PM segir í umsögn sinni að starfsemi söfnunaraðila hafi verið möguleg vegna gagnsæis í afláttarfyrirkomulagi og nokkurrar vissu um hvaða kjör þeir geta boðið eigin viðskiptavinum.

3.19.1 Afstaða PFS

Í núverandi skilmálum geta einungis aðilar sem ná 5 milljónum bréfa á ári náð því að fá fastan afslátt óháð afhendingarmagni hverju sinni. Það er eingöngu PM sem nær þessu og ljóst að

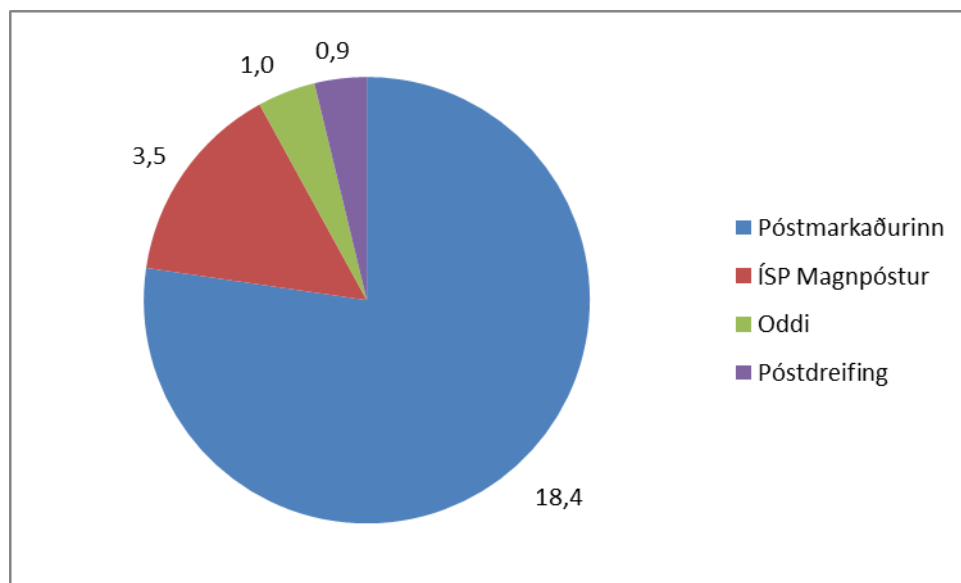
aðrir aðilar geta ekki náð þessu marki án þess að taka viðskipti frá PM, sem varla er raunhæft m.v. þau kjör sem eru í boði fyrir núverandi eða nýja aðila samanborði við kjör PM. PM hefur nú þegar náð það miklu magni undir sig af magnpósti af heildarmagni að það sem eftir stendur er undir 5 milljónum bréfa á ársgrundvelli, auk þess sem magn í heild fer minnkandi ár frá ári.

Aðrir þurfa í dag að una því að fá afslætti í samræmi við kostnaðarhagræði af afhentu magni í einu hverju sinni og af heildaviðskiptum sínum. Sama gildir í hinu nýja fyrirkomulagi.

Því verður ekki fallist á að hið nýja fyrirkomulag leiði almennt til meira ógagnsæis en nú er, þvert á móti er verðuppbýgging nú meira niðurbrotin og skýrari og þar með er „afsláttur“ í magnpósti meira niðurbrotinn en áður í samræmi við kostnaðaruppbýggingu póstreikandans (grunnverð magnpósts, AM og BM, magnafsláttur m.v. afhent magn og afsláttur miðað við heildarmagn).

Jafnframt er ljóst að almennt hefur gjaldskrá magnpósts innan einkaréttar orðið ógagnsærri á sl. misserum þar sem ekki liggja fyrir opinberlega upplýsingar um hvaða kjör PM býður sínum viðskiptavinum á grundvelli 41% afsláttar síns frá gjaldskrá ÍSP af öllum póstsendingum, en PM er með 18,4 millj. bréfa af 23,7 millj. heildarfjölda magnpósts eða sem samsvarar 78% hlutdeild í heildarmagnpósti ÍSP, aðrir stórnotendur með um 1,9 millj. bréfa og bein afhending til ÍSP (ÍSP Magnpóstur) nam 3,5 millj. bréfa, sbr. eftirfarandi graf.

Móttaka og söfnun á magnpósti (1-50 gr.) á árinu 2011 í millj. bréfa



Heimild: Íslandspóstur/PFS

3.20 Um endursölu á frímerkjum

Í athugasemdum Póstmarkaðarins er vikið að því að endursöluaðilar frímerkja fái 10% afslátt af einingarverði frímerkja, til endursölu á starfsstöðum sínum og það borið saman við að einstaklingur eða fyrirtæki sem fer með 499 stykki beint í póstmíðstöð fái engan afslátt.

3.20.1 Afstaða PFS

Þó að sá afsláttur sem Íslandspóstur veitir til endursöluaðila frímerkja, t.d. verslana falli fyrir utan efni þess samráðsskjals sem hér er til umfjöllunar að þá telur PFS engu að síður ástæðu

til að fjalla aðeins um sölu frímerkja í verslunum hér á landi. Að mati PFS eykst aðgengi almennings að pósthjónustu eftir því sem aðgengi að frímerkjum er betra, en frímerki er fyrst og fremst staðfesting á að burðargjald hafi verið greitt. Hvort sanngjarnt sé eða eðlilegt að endursöluaðili á frímerkjum fái 10% afslátt frá gildandi einingarverði fellur fyrir utan umfjöllunarefni samráðs sem og ákvörðunar PFS sem hér er til umfjöllunar. Stofnuninni finnst hins vegar ekki óeðlilegt að endursöluaðili fái eðlilega umbun fyrir að selja frímerki í umboðssölu og 10% afsláttur er hóflegur að mati PFS.

Hvað varðar hver séu eðlileg neðri mörk á fjölda stykkja til að póstur falli undir magnpósts og þar með gildandi afsláttarfyrirkomulag á hverjum tíma vísast til umfjöllunar í kafla 3.18.1.

3.21 Um afhendingu á pósti

Í athugasemdum PM er því haldið fram að hið nýja fyrirkomulag leiði til þess að sá valkostur sem stærri póstnotendur hafi í dag um að afhenda póst í miklu magni á pósthús sé tekin af. Í dag sé í gildi afsláttartafla fyrir slíkan póst. Afslátturinn sé eðli málsins samkvæmt minni ef afhent er á pósthús en þó umtalsverður. Þessi valkostur sé aflagður og fyrirtæki knúin til að afhenda beint til póstmíðstöðvar eða til fyrirtækjapjónustu ÍSP, ætli þau að fá einhvern afslátt. Telur PM að hér sé enn og aftur um aukinn hvati til að skipta við fyrirtækjapjónustu ÍSP sem sjái um þessa flutninga

3.21.1 Afstaða PFS

Um afslátt af A pósti samkvæmt hinni nýju gjaldskrá, tryggður valmöguleiki þeirra aðila sem póstleggja mikið magn að velja á milli A- pósts og B-pósts, Einingarverð fyrir hvorn flokk reiknað út frá þeirri þjónustu sem verið er að kaupa í hvert sinn og síðan afslættir í samræmi við magn, frágang og forvinnslu pósts.

Eðlilegt er að magnpóstur sem fer í A flokk falli undir sömu skilmála og magnpóstur sem fer í B að því er varðar þá þætti sem leiða til afsláttar, enda sú vinna sem fer fram hvort sem er af hálfu söfnunaraðila og/eða ÍSP sú sama að frátöldu því hagræði sem skapast við B dreifingu sem er nú innifalið í því einingarverði sem gildir um B-pósts, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 2/2011.

Vegna fullyrðinga í athugasemdum PM að hinir nýju skilmálar feli í sér aukin hvata til að skipta við fyrirtækjapjónustu ÍSP, þá mótmælir PFS því að rök standi til þess að hægt sé að skilja skilmálanna með þeim hætti. Þvert á móti er ætlunin með hinum nýju skilmálum að skilja algjörlega á milli, útreiknaðir afslættir miða við afhendingu í Póstmíðstöð, söfnunaraðilar geta því samið við hvaða aðila sem er um flutning á þeim pósti sem frá þeim kemur til Póstmíðstöðvar.

3.22 Um áralanga framkvæmd o. fl.

PM telur engin rök fyrir því að telja hagræði í magni vera lítið sem ekkert eins og PFS telur og það sé ekki í samræmi við núverandi fyrirkomulag sem hafi mótast í áralangri framkvæmd ÍSP. Sambærilegir afslættir eru alþekktir í margvíslegri starfsemi.

PM gagnrýnir einnig að skilmálar PFS um afsláttarstiga geri ráð fyrir að afhending á 10.000 stk. einu sinni á ári sé nánast lagt að jöfnu við daglega afhendingu bréfa svo þúsundum skiptir og magni á ársgrundvelli sem telur í milljónum stykkja.

3.22.1 Afstaða PFS

PFS fellst ekki á að allt að 14% afsláttur vegna afhents magns í einu og allt að 5% afsláttur vegna heildarmagns á þriggja mánaða grundvelli, eða alls allt að 18,3% afsláttur frá grunnverði B magnpósts, eins og PM hefur aðallega milligöngu um að senda, sé „lítið sem ekkert“.

PFS bendir á að hin nýja verðskrá og skilmálar byggja á kostnaðarlegu mati á uppbyggingu einingarkostnaðar almenns pósts og magnpósts og breyting á verðum og skilmálum tekur mið af því. PFS telur nýju gjaldskrána endurspegla betur en áður kostnaðaruppbyggingu í póstsendingum innan einkaréttar og þar með það kostnaðarhagræði sem afhending á miklu magn veldur í rekstri og fjárfestingum fyrirtækisins.

Að mati PFS er vandkvæðum háð að bera fyrirkomulag afsláttar í afhendingu pósts innan einkaréttar saman við ólíkan rekstur. Nærtækara sé að bera gjaldskrána saman við aðra póstrekendur sem eru í sömu stöðu og ÍSP á sínum markaði eins og PFS gerir í samráðsskjali sínu.

Þegar kostnaðarlegt hagræði er metið vegna afhendingar á miklu magni að hlutfallslega kemur í ljós að það er meira hagræði fólgið í afhendingu á miklu magni í einu en uppsöfnuðu magni á ársgrundvelli. PFS byggir verðlagningu grunnverðs magnpósts og afsláttar fyrirkomulag á niðurstöðu kostnaðargreiningar ÍSP sem PFS hefur yfirfarið og samþykkt með breytingum. Því er um að ræða mjög takamarkað svigrúm til breytinga á afsláttarstiga, þ.e. fyrst og fremst er um möguleika á tilfærslu á innbyrðis vægi afsláttar og magns innan þess kostnaðarsvigrúms sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram. Uppbygging afsláttarstiga á hverjum tíma er tæknileg framkvæmd þar sem reynt er með tiltölulega einföldum hætti að endurspegla metið hagræði af viðskiptum aðila m.v. þær kostnaðarforsendur sem liggja til grundvallar.

Hvað varðar það sjónarmið PM sem víða kemur fyrir í umsögn fyrirtækisins að núgildandi afsláttarkjör hafi mótast í áralangri framkvæmd ÍSP og af því leiði að það hljóti að vera rétt, þá leiðir greining PFS einfaldlega í ljós að núgildandi afsláttarkjör endurspegla ekki með réttum hætti hagræði af magnviðskiptum og því nauðsynlegt að færa þau í það form sem ákvörðun PFS kveður á um.

PFS vísar að öðru leyti á umfjöllun um flokkunar- og magnafslætti í kafla 2.4 í samráðsskjalinu.

3.23 Um litlar sendingar og skriflega samninga

PM segir að tillögur PFS feli í sér hvata til að afhenda margar og litlar sendingar í stað færri og stærri eins og ÍSP hafi hvatt til árum saman. Dregið sé úr fyrirsjáanleika með því og gangrýnir í þessu sambandi að fallið er frá því að gerðir séu sérstakir skriflegir samningar við stórnotendur. Af hvaða ástæðu það er gert sé fullkomlega óljóst.

3.23.1 Afstaða PFS

PFS er ekki sammála niðurstöðu PM um afleiðingar breytinga á gjaldskrá magnpósts. Með núgildandi fyrirkomulagi er 78% af magnpósti afhentur þar sem engar kvaðir eru um magn í hverri afhendingu aðrar en að lágmarksmagn sé 500 stk. Þvert á móti eykur hin nýja gjaldskrá kröfu á þá sem afhenda mikið magni í einu til Póstmiðstöðvar að safna saman í stærri einingar. Auk þess sem jafnræði aðila er aukið þar sem afslættir allra byggja fyrst og fremst á

afhentu magni í einu, en breytast ekki eins og nú er í fastan afslátt ef aðili nær ákveðnu lágmarksmagni á ársgrundvelli.

Í 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er ekki gerður greinarmunur á milli fyrirtækja sem afhenda mikið magn í einu á eigin vegum annars vegar og fyrirtækja sem safna frá mörgum mismunandi viðskiptavinum og afhenda mikið magn í einu hins vegar.

Ljóst er að gangsa og jafnræði aðila hefur raskast verulega á sl. misserum þar sem sams konar aðilar hvað varðar afhent magn bjóðast mismunandi kjör sem eru ekki í öllum tilfellum í samræmi við metið kostnaðarlegt hagræði ÍSP af viðkomandi viðskiptum. Einn aðili á markaði hefur náð yfirburðarstöðu í krafti heildarmagns án þess að stunda söfnun á eigin vegum og hefur haft svigrúm til að bjóða viðskiptavinum sínum meiri afslætti án þess að viðkomandi aðilar taki á sig aukin kostnað ÍSP, sem er þó grundvöllur þeirra afslátta sem ÍSP er heimilt að veita.

Því er að mati PFS mikilvægt að tryggja að uppbygging gjaldskrár og þar með afslættir endurspegli betur raunverulegt kostnaðarhagræði af einstökum afhendingum og að gagnsa og jafnræði viðskiptavina ÍSP sé betur tryggt en nú er.

PFS leggur á herslu á að að allir viðskipaskilmálar vegna einkaréttar ÍSP séu birtir opinberlega og sé aðgengilegir fyrir núverandi og væntanlega viðskiptavinum félagsins, en séu ekki hluti sérsamninga innan einkaréttar. Með því sé stuðlað að betra gagnsa og jafnræði viðskiptavina ÍSP. PFS lýsir undrun sinni með að PM telji það afturför að ekki sé gert ráð fyrir að „stórnotendur“ geri sérstaka samninga við ÍSP, þar sem fyrirtækið hvetur á sama tíma til aukinnar gagnsa í viðskiptum.

3.24 Um hvata til beinna viðskipta við ÍSP

PM segir í umsögn sinni að með skilmálabreytingunum sé verið að beina pósthjótendum í auknu mæli í bein viðskipti við ÍSP. Horfði fyrirtækið þá til þess að verið væri að búa til tvö verð fyrir sömu vöruna, dregið úr gagnsa gjaldskrár og afslættir lækkaðir að sama skapi. Með því hafi svigrúm söfnunaraðila til samninga við eigin viðskiptavinum minnkað verulega og í raun að engu gert að mati PM.

3.24.1 Afstaða PFS

ÍSP er með einkarétt á dreifingu á bréfum undir 50 g, sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu. Af því leiðir eðli málsins samkvæmt að pósthjótendum er skylt að skipta við fyrirtækið að því er varðar dreifingu á þeim sendingum sem falla undir viðmiðunarmörk laga um pósthjónustu. Þær breytingar á afsláttarkjörum sem og uppbyggingu verðskrár sem hér er verið að fjalla um er ekki ætlað að breyta því fyrirkomulagi, sem löggjafinn hefur metið sem svo að sé heppilegast á markaðnum. Þvert á móti er eingöngu verið að fjalla um hvaða kjör ÍSP er skylt að veita magnpóstsáðilum, þ.e. söfnunaraðilum og fyrirtækjum, á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Þá er í þessu samhengi rétt að ítreka enn einu sinni að A- og B bréf eru ekki sama vara (hjónusta) og ræðst munurinn einkum á mismunandi afhendingartíma hvors flokks fyrir sig. Þessi tilhögun er í samræmi við vöruframboð í pósthjónustu í flestum ríkjum sem við viljum bera okkur saman við. Hvað varðar gagnsa og afslætti vísast til umfjöllunar í samráðsskjali sem og svör PFS hér að ofan.

3.25 Um fyrirtækjaþjónustu ÍSP

Í umsögn PM er bent á að ÍSP starfræki fyrirtækjaþjónustu þar sem póstur sé afhentur og sóttur til fyrirtækja gegn tiltölulega vægu gjaldi. Fyrirtækjaþjónustan sé hins vegar annað og meira en pósthjónusta. Heldur allt í senn, pósthjónusta sem grundvallast á einkaréttinum, sendibílaþjónusta og flutningaþjónusta. Flest fyrirtæki þurfi að senda póst. Hvatinn til að semja við einn aðila um alla þessa þjónustubætti sé því afar mikill.

Einn af sölupunktum fyrirtækjaþjónustunnar sé sá að ÍSP sé síðastur allra flutningafyrirtækja úr bænum. Póstur, pakkar, bretti og raunar hvaðeina sem unnt er að flytja með stórum flutningabifreiðum er því sótt til fyrirtækja seint að degi. Fyrirtæki geta því haft til allar pantanir dagsins, komið þeim seint úr húsi en samt tryggt að þær berist á áfangastað innan dagsins. Hvað pósthlutann varðar þá sé staðan sú í dag að allur póstur sem sóttur sé af fyrirtækjaþjónustu um kl. 16:30 á daginn er tekinn strax til flokkunar og borinn út daginn eftir. Skiptir þar engu þótt sendibifreiðar ÍSP komi ekki í póstmíðstöð fyrr en talsvert síðar.

Ætli fyrirtæki að kaupa sendibílaþjónustu annars staðar frá eða notast við eigin bifreiðar þá þarf samkvæmt skilmálum PFS að koma í póstmíðstöð eigi síðar en 16:30. Þá er ljóst að enginn aðili hér á landi, annar en ÍSP, sé í stöðu til að tvinna saman umrædda þjónustubætti. Forskotið gagnvart starfsemi flutningaaðila eða sendibifreiðastöðva sé augljóst. Grundvöllur forskotsins sé einkarétturinn og dreifikerfið sem byggt sé upp á þeim grunni. Því sé afar mikilvægt að skapa ekki umhverfi sem leiði til enn frekari samtvinnunar og samþjöppunar á grundvelli einkaréttar þessa ríkisfyrirtækis.

3.25.1 Afstaða PFS

Þau bréf sem móttækin eru af hálfu ÍSP í gegnum fyrirtækjaþjónustu ÍSP njóta engra sérstakra kjara umfram það sem kemur fram í almenntri gjaldskrá fyrirtækisins. Með öðrum orðum sendendur sem nýtta sér fyrirtækjaþjónustu ÍSP fá enga afslætti frá hinni almennu gjaldskrá ÍSP. Því til viðbótar greiða fyrirtæki/stofnanir sérstaklega fyrir þessa þjónustu. Það er því í hæsta máti langsótt að þær breytingar sem hér er verið að fjalla um sem snúa m.a. að þeim afslætti sem ÍSP er skylt að gefa söfnunaraðilum/fyrirtækjum sem afhenda póst í miklu magni til Póstmíðstöðvar geti haft þær afleiðingar sem PM lýsir í sinni umsögn. Þvert á móti eru í dag tækifæri á markaðinum til að safna saman pósti frá fyrirtækjum og afhenda ÍSP í póstmíðstöð, sem stærri einingar, sbr. starfsemi Póstdreifingar sem m.a. hefur sinnt þessum markaði á undanförunum árum.

Önnur þjónusta sem veitt er í gegnum fyrirtækjaþjónustu ÍSP er ekki umfjöllunarefni þessa samráðs og kemur ekki til sjálfstæðrar skoðunar í þessum máli, enda verðlagning hennar ekki undir eftirliti PFS, sbr. kvörtun Samskipa til SE, dags. 20. september 2011, en afrit af henni fylgdi með umsögn Samskipa. ÍSP aðgreinir kostnaði fyrirtækjaþjónustu frá kostnaði einkaréttar með skýrum hætti.

Hvað varðar þá ábendingu PM að þessi póstur sé tekinn strax til flokkunar og borinn út daginn eftir, þá fellur hann undir A dreifingu (D+1) samkvæmt núgildandi skilmálum, en ekki eitt af þeim skilyrðum sem gilda í dag fyrir auknum afslætti til handa stórnotendum, um dreifingu að jafnaði innan þriggja virka daga (D+3).

Því er einnig við að bæta að Samkeppniseftirlitið sá ekki ástæðu til að vekja athygli á hugsanlegri samþjöppun markaðarins vegna þeirra breytinga sem boðaður voru í samráðsskjali PFS.

3.26 Um að slíta á samningssamband við ÍSP

Í umsögn PM er bent á að með söfnunaraðilum sé slitið á samningssamband ÍSP við þá póstnotendur sem nýta sér þjónustu söfnunaraðila. Af umfjöllun PFS virðist hins vegar mega ráða að þróun á þeim markaði hafi verið neikvæð með tilkomu fyrirtækisins á markað á árinu 2010.

3.26.1 Afstaða PFS

Tilvist söfnunaraðila er mikilvæg í samkeppnislegu tilliti og þeir munu væntanlega gegna veigamiklu hlutverki þegar markaður fyrir pósthjónustu verður opnaður að fullu fyrir samkeppni. Þær breytingar sem PFS gerir á uppbyggingu gjaldskrár með kostnaðargreindum verðum fyrir A og B fyrir almenning og AM og BM pósthjónustu fyrir magnpóstsaðila, sem og afsláttarkjörum, munu að mati PFS ekki hafa þær afleiðingar að starfsemi söfnunaraðila leggist hér af, eins og ráða má af umsögn PM. Þvert á móti má ráða af umsögnum Advania, Póstdreifingar og Burðargjalda að fyrirtækin telja að breytingarnar muni hafa jákvæð áhrif á markað fyrir söfnun póstsendinga.

3.27 Um aðgengi að söfnunarmarkaði og kostnað

PM segir í umsögn sinni að aðgengi að söfnunarmarkaði sé opið, og fyrirtæki geti hafið starfsemi án mikils tilkostnaðar.

3.27.1 Afstaða PFS

Ljóst er að ekki er kostnaðarsamt að hefja starfsemi í því formi sem rekstur PM er, en starfsemi félagsins snýst fyrst og fremst um að safna undir sínu nafni reikningsviðskiptum fyrirtækja og söfnunaraðila við ÍSP, sem áður voru í beinum viðskiptum við ÍSP.

PM er í dag eina fyrirtækið sem getur náð hæsta afsláttarþrepi (41%) m.v. núverandi gjaldskrá og því vandséð að raunhæft sé að nýir aðilar geti haslað sér völl sem söfnunaraðilar. Þessu til staðfestingar má benda á að félagið er nú með um 78% af heildarmagni magnpósts og um 91% af heildarmagni svokallaðra „stórnotenda“, þrátt fyrir að hafa aðeins starfað á markaðinum síðan í mars 2010.

Næst stærsti viðskiptavinur ÍSP er Póstdreifing sem hefur öfugt við PM komið sér upp húsnaði, bifreiðum og tækjum til að annast söfnun og móttöku á póstsendingum. Þrátt fyrir að Póstdreifing hafi starfað árum saman á söfnunarmarkaði er hlutdeild félagsins eingöngu um 3% af heildarmagni magnpósts.

4 Athugasemdir Póstdreifingar ehf.

4.1 Um nauðsyn þess að ljúka endurskoðun

Í athugasemdum Póstdreifingar, dags. 30. desember 2011, kemur m.a fram að fyrirtækið telur brýnt að ljúka sem fyrst breytingum á skilmálum Íslandspósts. Telur Póstdreifing að núverandi gjaldskrá Íslandspósts, skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, fullnægi ekki skilyrði laganna um að taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega

póstþjónustu. Einnig sé hún til þess fallin að takmarka eða hindra samkeppni og skapa fákeppnisumhverfi. Felist í því verulegt ójafnræði að breyta algerlega afsláttargrunni við tiltekið heildarmagn á ári eins og nú er og að uppfylltu því heildarmagni þá þurfi viðskiptavinur Íslandspósts ekki að uppfylla skilyrði um lágmarksmagn í hverri sendingu. Þá hækki afsláttur óeðlilega mikið við mjög hátt heildarmagn á ári. Núverandi fákeppnisumhverfi sé afleiðing af þessu fyrirkomulagi afslátta.

4.1.1 Afstaða PFS

PFS tekur undir með Póstdreifingu um að núgildandi afsláttargjaldskrá ÍSP fullnægi ekki skilyrði laga um póstþjónustu um að taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstþjónustu. Jafnframt var það niðurstaða stofnunarinnar að hún sé til þess fallin að takmarka eða hindra samkeppni sem um leið leiðir til fákeppnisumhverfis.

4.2 Um tvískipt afsláttarkerfi

Póstdreifing bendir á að brött, ólínuleg kúrfa brjóti gegn meginreglu um jafnræði og einnig sé erfitt að sjá að eins mikill afsláttur eins og nú er í þeim viðbótarafslætti sem í boði er fyrir tiltekið heildarmagn á ári, standist kröfur um að afsláttur taki mið af hagræði ÍSP af magnviðskiptum. Ný gjaldskrá og nýir viðskiptaskilmálar verði að taka betur mið af lagalegum skilyrðum sem fram koma í 16. gr. laga um póstþjónustu, en núverandi gjaldskrá og viðskiptaskilmálar gera.

Í þeim tillögum sem nú liggja fyrir er að mati Póstdreifingar ekki nægjanlega leyst úr fyrrgreindum vanda, þar sem enn sé gert ráð fyrir tvískiptu afsláttarkerfi, annars vegar m.v. stk. talið í sendingu og hins vegar m.v. heildarmagn á þriggja mánaða tímabili. Telur Póstdreifing brýnt að kúrfa afsláttar sé ekki of brött en mjög brött kúrfa ýti undir fákeppnisumhverfi eins og nú sé á markaðinum. Þá liggi ekki fyrir hvort um línulega aukningu sé að ræða eða ólínulegan stigaukinn afslátt eins og nú sé. Telur fyrirtækið einnig brýnt hér að þess sé gætt að hafa ekki ólínulega bratta kúrfu magn- og viðbótarafsláttar með vísun til sömu sjónarmiða um fákeppnisumhverfi og aðgangshindranir inn á markað.

4.2.1 Afstaða PFS

Eins og fram kemur í samráðsskjali PFS var það niðurstaða stofnunarinnar að sá viðbótarafsláttur sem í dag býðst fyrir tiltekið heildarmagn á ári stæðist ekki áskilnað 5. mgr. 16. gr. um að afsláttur taki mið af því sem sparast miðað við venjulega póstþjónustu, þ.e. hagræði ÍSP af viðskiptunum.

Hið nýja fyrirkomulag sem að PFS leggur til, og lýst er ítarlega í samráðsskjalinu, byggir á 16. gr. laga um póstþjónustu um að sérgjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn í einu skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstþjónustu. Í samræmi við framangreint byggir stigvaxandi afsláttarkúrfa sem PFS leggur til á reiknuðu kostnaðarhagræði ÍSP af móttöku mismunandi magns í einu og heildarmagns á mánaðargrundvelli.

4.3 Um mánaðarafslátt

Póstdreifing bendir á að sú breyting sem lögð er til varðandi tímabil sem viðbótarafsláttur miðist við, þ.e. að skoðað sé hvert þriggja mánaðar tímabil sé vel til þess fallið að gera það auðveldara að uppfylla skilyrði um viðbótarafslátt frá því sem nú er. Fyrirliggjandi drög gefa

þó ekki nægar upplýsingar um hvernig heildarmagn verði reiknað, verður t.d. miðað við allan póst eða bara það sem fellur undir magnpóst, það er þegar póstagt magn í hvert sinn fer yfir tilskilið magn, þ.e. 1000 einingar. Telur fyrirtækið brýnt að viðmiðið verði allt póstagt magn, með vísun til raka um aðgangshindranir og fákeppni.

4.3.1 Afstaða PFS

Í samráðsskjali var eingöngu tekið mið af þeim bréfum sem eru innan einkaréttar. Ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu þegar kemur að skyldu ÍSP til að veita afslætti af magnviðskiptum takmarkast hins vegar ekki eingöngu við bréf innan einkaréttar. Í ákvörðun PFS er lagt fyrir ÍSP að endurskoða þær afsláttargjaldskrár sem í gildu eru fyrir bréf yfir 50 gr. Frestur til þess var gefinn til 1. september n.k.

Að því er varðar spurningu Póstdreifingar um hvort við útreikninga á afsláttarkjörum sé miðað við allan póst eða bara það sem fellur undir magnpósts, þá miðar PFS við að allur póstur sem er afhentur í Póstmiðstöð og er yfir 500 stk, sé gjaldfærður samkvæmt grunnverði magnpósts, AM eða BM eftir atvikum. Afsláttur frá reiknuðum grunnverðum byrjar síðan að telja frá 1000 stk. sbr. afsláttartafla.

Við útreikning á viðbótarafslætti verður hins vegar miðað við heildarmagn (þ.e. uppsöfnun póstsendinga yfir þriggja mánaða tímabil), þ.e. allar póstsendingar, án tillits til þyngdar eða tegundar að öðru leyti, þó ekki fjölpóst.

PFS þykir þó rétt að hafa þann fyrirvara að hugsanlega er það vandkvæðum bundið að reikna mánaðarafslátt af þeim sendingum sem eru yfir 50 gr. fyrr en ÍSP hefur endurskoðað afsláttargjaldskrá fyrir þessar póstsendingar, í samræmi við fyrirmæli PFS þar um.

Af þeim sökum er miðað við að póstsendingar yfir 50 gr. teljist ekki til heildarviðskipta fyrr en að lokinni þeirri endurskoðun sem gert er ráð fyrir að sé lokið 1. september nk.

4.4 Um sérstakan samning

Póstdreifing telur það heppilegt fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi drögum þar sem lagt er til að ekki þurfi að gera sérstakan samning til að fá afslátt.

4.4.1 Afstaða PFS

PFS tekur undir þetta og er það í samræmi við niðurstöðu ákvörðunar þessarar.

4.5 Kvörtun til Samkeppniseftirlitsins

Í umsögn Póstdreifingar er jafnframt vísað til kvörtunar fyrirtækisins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 15. desember 2011, vegna gjaldskrár og veittum magnafsláttum stórnotenda vegna póstdreifingar bréfaþósts í einkaleyfisflokki. Þar lýsir fyrirtækið afsláttarfyrirkomulaginu með eftirfarandi hætti:

„Í einkaleyfisflokknum miðast magnafsláttur við heildarmagn sem viðskiptavinur sendir á ársgrundvelli ef magnið er komið yfir 5 milljónir bréfa á ári en upp að þeim mörkum tekur magnafsláttur mið af tveimur breytum, heildarmagni á ári annars vegar og fjölda í hverri sendingu hins vegar. Þannig má taka sem dæmi viðskiptavin Íslandspósts hf. sem sendir heildarmagn á ári á milli 2-5 milljónir vélflokkannlegra bréfa í þessum flokki. Afsláttur hjá honum er mismunandi í einstaka sendingum, fer eftir magni viðkomandi sendingar, allt frá 0% og upp í að hámarki 32% afsláttar af í sendingunni eru 30 þúsund bréf eða fleiri, sé

póstlagt undir 500 eintökum er enginn afsláttur. Notandi sem er með heildarmagn á ári yfir 5 milljónir bréfa er með sömu afsláttarkjör fyrir allar sínar sendingar í einkaleyfisflokki, óháð fjölda í sendingu, eða 32% afslátt, ef póstlagt er 500 bréf eða fleiri. Viðskiptavinir með heildarmagn yfir 5 milljónir bréfa á ári búa því við mun stöðugri viðskiptakjör hjá Íslandspósti, þar sem afsláttur til þess hóps er stöðugur eða 32% óháð magni í viðkomandi sendingu. Þeir aðilar sem falla í flokk stórnotenda umræddrar þjónustu njóta því ekki sömu afslátta. Stórnotendur þessarar þjónustu starfa allir á sama markaði, ásamt Íslandspósti hf. Þessir magnafslættir skipta sköpum í því að skapa aðilum tækifæri til að keppa um þjónustu við stóra viðskiptavinir sem eru fáir (fyrst og fremst viðskiptabankarnir) og eru til þess fallnir að skapa aðgangshindranir inn á viðkomandi markað og skapa þar fákeppnisumhverfi. Afsláttakerfi Íslandspósts er til þess fallið að takmarka fjölda samkeppnisaðila Íslandspósts sem ná í fótfestu á viðkomandi markaði. Þessir magnafslættir skipta sköpum varðandi afkomu fyrirtækjanna og hafa áhrif á samkeppni á markaðinum.

4.5.1 Afstaða PFS

Sú greining sem fram hefur farið á núgildandi afsláttarfyrirkomulagi styður að einhverju leyti ofangreind sjónarmið Póstdreifingar í kvörtun fyrirtækisins til Samkeppniseftirlitsins og er hinu nýja afsláttarfyrirkomulagi m.a. ætlað að bæta úr þeim annmörkum sem í dag er á fyrirkomulagi afslátta hjá ÍSP.

5 Athugasemdir Neytendasamtakanna

5.1 Um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar

Í athugasemdum Neytendasamtakana, dags. 30. janúar 2012, er m.a. vakin athygli á þeirri hækkun sem orðið hefur gjaldskrá bréfa innan einkaréttar, en í samráðsskjali PFS sé gert ráð fyrir að kostnaður við póstagningu almenns bréfs A, sem dreift sé daginn eftir verði 105 kr. Verði þessar tillögur að veruleika sé hér um 40% hækkun að ræða á tæpu ári og verði slík hækkun að teljast óeðlilega mikil og úr tengslum við vísitölubróun. Sjái fyrirtæki fram á að þurfa að hækka ákveðinn varning um 40% á einu ári til að mæta auknum kostnaði sé enda eðlilegt að huga að því hvort ekki sé mögulegt að ná því markmiði með öðrum hætti, eins og hagræðingu í rekstri.

Þá sé í tillögum PFS gert ráð fyrir þeirri nýbreytni að almenningi gefist kostur á að senda bréf í B-pósti innanlands, þ.e. bréf sem sé dreift á allt að þremur dögum eftir að þau eru afhent til sendingar. Gert sé ráð fyrir, með fyrirvara, að kostnaður við sendingu slíks bréfs verði 90 kr. Neytendasamtökin fagni þeirri breytingu enda sé hún í samræmi við tillögur sem samtökin komu fram með í umsögn sinni til PFS, dags. 6. júlí 2010. Ljóst sé að bréfaskriftir almennra neytenda séu ekki viðamiklar og takmarkist þær væntanlega í flestum tilvikum við jólakort og boðskort ýmiss konar og þegar um þess háttar bréf er að ræða skipti varla öllu máli hvort þau eru borin út einu eða þremur dögum eftir afhendingu á pósthúsi.

Það sé þó mat samtakanna að það verð sem sé áætlað vegna þess háttar póstsendinga, eða 90 kr., vegna bréfs sé óhæfilega hátt, en t.a.m. sé gert ráð fyrir að sendingarkostnaður slíks bréfs í magnpósti sé 60 kr. Í því tilviki sé einnig um að ræða fimmtán kr. verðmun eftir því hvort um er að ræða póst sem dreift sé daginn eftir afhendingu á pósthúsi eða þremur dögum síðar, og sé því hlutfallslegur ávinningur neytenda af því að velja seinni kostinn mun minni er þegar um magnpóst er að ræða.

5.1.1 Afstaða PFS

PFS tekur undir með Neytendasamtökunum að töluverð hækkun hefur orðið á póstburðargjöldum á undaförnum misserum. Hins vegar er mikilvægt að hafa í huga að lög um póstpjónustu gera ráð fyrir að gjaldskrá fyrirtækja innan alþjónustu, sem og gjaldskrá innan einkaréttar eiga að byggja á raunkostnaði að viðbætti hæfilegri álagningu. Samkvæmt þessu er það lögbundið að sú þjónusta sem ÍSP er skylt að veita um allt land eigi að standa undir sér. Í þeirri vinnu sem átt hefur sér stað að undanförunu hefur farið fram ítarleg greining á kostnaði ÍSP innan einkaréttar miðað við mismunandi afhendingartíma. Í viðauka C er að finna greiningu PFS á kostnaði ÍSP vegna þjónustu innan einkaréttar og vísast til þess sem þar segir.

6 Athugasemdir Burðargjalda ehf.

Upphaflega sendi Burðargjöld inn athugasemdir, dags. 30. janúar 2012. Með bréfi dags. 2. maí 2012 bárust PFS viðbótarathugasemdir Burðargjalda, þó að frestur til að koma að athugasemdum við samráðsskjal PFS sé liðinn þykir stofnuninni þó rétt að rekja helstu atriði þeirra athugasemda sem bárust frá fyrirtækinu.

Um fyrri athugasemdir Burðargjalda

Í upphafi athugasemdanna er vikið að því að megináhersla í fyrri athugasemdum hafi verið á eftirfarandi þrjú atriði:

- Að fyrirhugaðar breytingar á magnafsláttarkerfi muni leiða til erfiðleika söfnunaraðila til að veita viðskiptavinum sínum betri kjör en þeim byðist í beinum viðskiptum við ÍSP.
- Að of miklar og óþarfa kröfur væru lagðar á söfnunaraðila að afhenda vélflokkanlegan magnpósts eftir tilteknum skilyrðum.
- Að með hinum fyrirhuguðu breytingum yrði fest í sessi að flokkun og dreifing pósts hæfist ekki fyrr en degi eftir að bærist, og að sú töf væri ómálefnaleg og ónauðsynleg.

Síðan segir:

Þó að Burðargjöld telji að PFS eigi að hafa hliðsjón af ofangreindum athugasemdum þá telur fyrirtækið jafnframt að hinir nýju skilmálar, verði þeir staðfestir af PFS, muni geta haft þau áhrif að mögulegt verði að bjóða viðskiptavinum betri kjör en áður varðandi dreifingu á þeim pósti, sem fellur undir einkaleyfi póstsins, en áður var mögulegt að bjóða öfugt við það sem Burðargjöld töldu í upphafi að yrði raunin. Telja Burðargjöld nú að skilmálarnir komi til með að hafa jákvæð áhrif á markaðinn, eftir þær breytingar sem hafa verið gerðar á þeim frá því að þeir voru fyrst lagðir fram til kynningar, og hvetur fyrirtækið því til að þeir verði staðfestir sem fyrst.

Burðargjöld áskilja sér rétt til að koma að frekari athugasemdum um afsláttarkjörin þegar reynsla er komin á skilmálana.

Um starfsemi söfnunaraðila

Í umsögn Burðargjalds er vikið með eftirfarandi hætti að starfsemi póstmíðlara (söfnunaraðila), þar segir:

„Í dag er póstmíðlurum einkum ætlað það hlutverk að safna saman pósti og afhenda einkaleyfishafa á eins hagkvæman hátt og kostur er. Auk þess er póstmíðlurum ætlað það hlutverk að reyna að auka við bréfamagn í umferð. Starfsemi póstmíðlara eykur því hagkvæmni í rekstri þess aðila sem fer með einkarétt ríkisins á dreifingu póstsendinga vegna pósthjónustu bréfa undir 50 gr. Hlutverk póstmíðlara á þessum markaði er mikilvægt, en eins og núverandi viðskiptaskilmálar ÍSP eru byggir upp hefur það leitt til einokunar tiltekins póstmíðlara á þessum markaði. Markaður með slík einkenni sé óheilbrigður og því mikilvægt að gerðar séu á honum breytingar. Breytingarnar megi á hinn bóginn ekki leiða til þess að hið mikilvæga starf póstmíðlara verði sett í uppnám.

Burðargjöld telja það einnig sem mikinn styrk í fyrirhuguðum breytingum á skilmálunum sé sú staðreynd að eftir að þeir taki gildi muni viðskiptavinir hans fá mun betri kjör en áður á pósthjónustu vegna bréfasendinga, sem mun án efa leiða til þess að bréfamagn í umferð á markaði mun aukast til muna, en póstmarkaðurinn hafi átt undir högg að sækja undanfarin ár.

Þá benda Burðargjöld á að meðan óvissa ríkir um framtíðarskipan þessara mála sé afar erfitt og óhentugt að starfa og vinna að framtíðaráætlunum til skemmri eða lengri tíma. Af þeim sökum sé nauðsynlegt að ljúka við staðfestingu skilmálanna sem fyrst svo að óvissu á markaðnum verði eytt svo skjótt sem verða má.

6.1.1 Afstaða PFS

Ofangreindar athugasemdir gefa tilefni til eftirfarandi athugasemda af hálfu PFS.

PFS tekur undir með Burðargjöldum að starfsemi söfnunaraðila sé mikilvæg á markaði fyrir pósthjónustu og að mikilvægt sé að allri óvissu um framtíðarskipan þessa mála verði eytt sem fyrst. Það er trú PFS að þær breytingar sem hér eru gerðar á skilmálum séu eðlilegar og sanngjarnar og með þeim séu að einhverju leyti komið til móts við mismunandi sjónarmið þeirra hagsmunaaðila sem skiluðu inn umsögn um hinnar fyrirhuguðu breytingar.

Eins og kom frá í samráðsskjali PFS mun verða boðað til samráðs með hagsmunaaðilum innan 12 mánaða frá því að hinir breyttu skilmálar taka gildi. Í því samráði verður hægt að koma að athugasemdum um reynsluna af hinu breytta fyrirkomulagi.

Hvað varðar aðrar athugasemdir sem vikið er að í fyrra bréfi Burðargjalda vísast til umfjöllunar í kafla 3 þar sem gerð er grein fyrir afstöðu PFS til athugasemda PM, sem að meginhluta eru samhljóða fyrri athugasemdum Burðargjalda.

7 Athugasemdir Umslags ehf.

7.1 Um starfsemi fyrirtækisins og fl.

Upphaflega sendi Umslag inn athugasemdir, dags. 30. janúar 2012. Með bréfi dags. 2. maí 2012 bárust PFS viðbótarathugasemdir Umslags, þó að frestur til að koma að athugasemdum við samráðsskjal PFS sé liðinn þykir stofnuninni þó rétt að rekja helstu atriði þeirra athugasemda sem bárust frá fyrirtækinu.

Um fyrri athugasemdir Umslags

Í upphafi athugasemdanna er vikið að því að megináhersla í fyrri athugasemdum hafi verið á eftirfarandi fjögur atriði:

- Að fyrirhugaðar breytingar væru ekki tímabærar í ljósi þess að enn væru áhöld um hvort að aðskilnaður þess hluta starfsemi ÍSP sem háður væri einkarétti og þess hluta sem væri á samkeppnismarkaði væri fullnægjandi. Það mál sé m.a. til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu og því óráðlegt að grípa til hinna fyrirhuguðu breytinga að svo stöddu, þ.e. að þeirri rannsókn ólokinni.
- Að hinnar fyrirhuguðu breytingar séu til þess fallnar að flýta þeirri þróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum í magnminnkun í bréfaþósti.
- Að í hinum fyrirhuguðu breytingum felist hvatning til þess að pósthólfendur beini viðskiptum sínum beint til ÍSP, milliliðalaust.

Síðan segir:

Umslag telur að PFS eigi að hafa hliðsjón af ofangreindum athugasemdum, en telja jafnframt að hinir nýju skilmálar, verði þeir staðfestir af PFS, muni geta haft þau áhrif að mögulegt verði að bjóða viðskiptavinum betri kjör en áður varðandi dreifingu á þeim þósti sem fellur undir einkaleyfi ÍSP.

Þá bendir Umslag á að meðan óvissa ríkir um framtíðarskipan þessara mála sé afar erfitt og óhentugt að starfa og vinna að framtíðaráætlunum til skemmri eða lengri tíma. Af þeim sökum sé nauðsynlegt að ljúka við staðfestingu skilmálanna sem fyrst svo að óvissu á markaðnum verði eytt svo skjótt sem verða má.

7.1.1 Afstaða PFS

Eins og kom frá í samráðsskjali PFS mun verða boðað til samráðs með hagsmunaaðilum innan 12 mánaða frá því að hinir breyttu skilmálar taka gildi. Í því samráði verður hægt að koma að athugasemdum um reynsluna af hinu breytta fyrirkomulagi.

Varðandi þær tæknilegu hindranir sem Umslag vísar til er vísað til umfjöllunar PFS í viðauka D sem hefur að geyma athugasemdir hagsmunaaðila er vörðuðu með beinum hætti orðalag einstakra skilmála og afstöðu PFS til þeirra.

Hvað varðar aðrar athugasemdir sem vikið er að í fyrra bréfi Umslags vísast til umfjöllunar í kafla 3 þar sem gerð er grein fyrir afstöðu PFS til athugasemda PM.

8 Athugasemdir Viðskiptaráðs Íslands (VI)

8.1 Úr athugasemdum Viðskiptaráðs

Í athugasemdum VI, dags. 30. janúar 2012, kemur m.a. fram að ráðið hafi frá upphafi lagt áherslu á mikilvægi þess að hið opinbera forðist eins og kostur er að taka þátt í samkeppni við einkaaðila. Fjárhagslegt bolmagn opinberra aðila sé slíkt að einkaaðilar mega sín lítils í samanburðinum og því nauðsynlegt, til að skekkja ekki samkeppni, að samkeppnisrekstur hins opinbera sé lagður niður á sviðum sem sýnt er að einkaaðilar geti sinnt jafn vel eða betur.

Íslandspóstur sé ekki opinber aðili í hefðbundnum skilningi heldur sjálfstætt félag með eigin efnahag og rekstur og njóti ekki fjárhagslegs stuðnings hins opinbera. Á grunni lögbundins einkaréttar hafi félagið byggt upp öflugt dreifikerfi hérlandis sem og fjölbreytta aðra starfsemi s.s. fyrirtækjaþjónustu. Þessi staða hafi í gegnum tíðina veitt félaginu samkeppnisforskot sem geti valdið röskun á samkeppni á viðkomandi markaði. Við slíkar aðstæður sé mikilvægt að

ákvæði laga sem miða að því að draga úr neikvæðum áhrifum opinberrar starfsemi, og starfsemi sem nýtur opinbers einkaréttar, á samkeppnismörkuðum séu virt.

Viðskiptaráði hafi borist athugasemdir er lúti að væntum neikvæðum áhrifum þeirra á samkeppnisaðstæður í greininni. Hefur þar einkum verið vísað til þriggja þátta, þ.e. a) breytts fyrirkomulag og lækkun afsláttarkjara, b) kröfu um tiltekinn frágang á vélflokkanlegum magnpósti og c) dagstafar á flokkun og dreifingu móttekins pósts frá stórnotendum/söfnunaraðilum. Athugasemdirnar lúti fyrst og fremst að breyttri og verri stöðu söfnunaraðila eftir þessar breytingar sem taldar eru geta dregið úr samkeppni á umræddum markaði.

Fjöldi fyrirtækja á markaði sé almennt talin mikilvæg vísbending um hvort samkeppni sé virk á viðkomandi markaði-því fleiri fyrirtæki því meiri samkeppni. Í tilviki póstmárkaðarins hafi söfnunaraðilar með einum eða öðrum hætti verið starfandi um nokkra hríð. Samkeppnisleg áhrif þeirra felast í því að með þeim er slitið samningssamband Íslandspósts við þá póstnotendur sem nýta sér þjónustu söfnunaraðila. Við það aukist líkur á að fleiri fyrirtæki fái þrífist sem felur í sér aukið aðhald gagnvart Íslandspósti, sem takmarki um leið möguleika félagsins á samtvinnun einkaréttarstarfsemi og samkeppnisstarfsemi. Fyrir vikið eflist samkeppni á markaði – væntanlega til hagsbóta fyrir neytendur í formi lægra verðs eða betri þjónustu.

Mikilvægt sé að mati Viðskiptaráðs að stigið verði varlega til jarðar í breytingum á gjaldskrá og viðskiptaskilmálum Íslandspósts sem raskað geti samkeppni. Þó að sýna megi stöðu forsvarsmanna Íslandspósts skilning í ljósi sífellt versnandi rekstrarforsenda, vegna verulegra magnminnkunar á bréfaþósti undir einkarétti síðustu ár og fyrirhugað afnáms þess einkaréttar, þá sé grundvallaratriði að breytingar á starfsemi félagsins verði ekki til þess að skerða samkeppni.

Að lokum bendir Viðskiptaráð á að ákveðnir þættir í starfsemi Íslandspósts sæti nú skoðun Samkeppniseftirlitsins. Í ljósi áðurgreindra athugasemda við þær breytingar sem hér um ræðir sem og skoðunar Samkeppniseftirlitsins telur Viðskiptaráð að PFS sé rétt, með hliðsjón af markmiðum laga um pósthjónustu, samkeppnislaga og góðra stjórnsýsluhátta, að fresta boðuðum breytingum þar til gengið hefur verið úr skugga um að þær raski ekki samkeppni á póstmárkaði.

8.1.1 Afstaða PFS

Vegna hugsanlegra áhrifa þeirra breytinga sem boðaðar voru á aðra markaði þá liggur eingöngu fyrir PFS að taka afstöðu til þess afsláttar sem ÍSP er skylt að veita söfnunaraðilum/fyrirtækjum vegna þess kostnaðarhagræðis sem fyrirtækið hefur af viðskiptum við þessa aðila, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Varðandi athugasemdir um útreikninga á afsláttum og atriðum þeim tengdum þá vísast til umfjöllunar PFS vegna athugasemda PM og ÍSP.

PFS er sammála þeirri skoðun Viðskiptaráðs að fjöldi fyrirtækja sé almennt talin mikilvæg vísbending um hvort samkeppni sé virk á viðkomandi markaði. Hins vegar er ljóst að sú staða er ekki fyrir hendi á söfnunarmarkaði í dag eins og fram kemur í samráðskjali PFS í kafla nr. 2.3.4.1 en þar segir:

„Aðeins eitt fyrirtæki uppfyllir í dag skilyrðið um að afhenda 10 milljónir bréfa eða meira á ári. Viðkomandi fyrirtæki er með um 50% af heildarmagni einkaréttarpósts og jafnframt er

fyrirtækið með um 90% af heildarmagni þeirra sem geta notfært sér þau kjör sem felast í núverandi stórnotendagjaldskrá.“

Það er því mat PFS að núgildandi skilmálar ÍSP leiði ekki til aukinnar samkeppni á markaðinum. Þvert á móti hafa þeir leitt til þess að eitt fyrirtæki (PM) á söfnunarmarkaði hefur náð einstakri yfirburðarstöðu í skjóli núgildandi skilmála á aðeins tveimur árum eins og áður hefur komið fram.

Núverandi skilmálar eru auk þess ekki að öllu leyti byggðir á hagræði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Um nauðsyn þess að gerðar séu breytingar á núgildandi skilmálum vísast einnig til athugasemda fyrirtækjanna Advania og Póstdreifingar, sem í umsögnum sínum vekja bæði athygli á þeirri einokunarstöðu sem nú er kominn upp á söfnunarmarkaði. Þá vekur SE einnig athygli á nauðsyn þess að lækka núverandi þróskuld fyrir hæsta mögulega afslætti.

PFS telur að þær breytingar sem gerðar eru á viðskiptaskilmálum ÍSP muni hafa jákvæð áhrif söfnunarmarkað hér á landi og leysa úr þeim vanköntum sem eru á núverandi gjaldskrá fyrir magnpóst.

9 Athugasemdir Samtaka verslunar og þjónustu (SVP) og Samtaka iðnaðarins (SI)

9.1 Um einkarétt ÍSP og hagræði af viðskiptum

Í umsögn SVP og SI er vísað til þess að ÍSP hafi einkarétt á pósthjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50 gr., sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Til viðbótar við ákvæði laga um pósthjónustu þurfi að gæta að ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og þá sér í lagi 11. gr. laganna, sbr. ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010.

Í athugasemdum samtakanna kemur einnig fram að í ljósi einokunarstöðu ÍSP sé fyrirtækinu skylt að láta viðskiptavinum þess njóta hagræðis af viðskiptum, svo sem vegna magns, afhendingarmáta, greiðslukjara o.s.frv. en í drögum PFS sé slíkt hagræði ekki haft að leiðarljósi.

9.1.1 Afstaða PFS

PFS getur ekki fallist á þá skoðun samtakanna að viðskiptavinir ÍSP njóti ekki hagræðis af viðskiptum við ÍSP samkvæmt hinum nýju afsláttarkjörum. Fram hefur farið ítarleg greining á kostnaði ÍSP sem og greining á þeim þáttum sem leiða til sparnaðar í tengslum við viðskipti fyrirtækisins við magnpóstaðila. Í því sambandi er sérstaklega vísað til viðauka A sem hefur að geyma ítarlegar lýsingar á þeim þáttum sem gefa rétt til afsláttar.

9.2 Um aðskilnað í bókhaldi

Í umsögn samtakanna er einnig vísað til rannsóknar bæði hjá Samkeppniseftirlitinu og PFS hvort aðskilnaðar sé gætt á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar fyrirtækisins.

Breyting á skilmálum sem ljóst sé að varði að miklu leyti starfsemi Íslandspósts á báðum þessum sviðum, þ.e. einkaréttar og samkeppnisvið sé verulega óábyrgt áður en leyst úr þeim álitamálum er varða bókhaldslega aðgreiningu fyrirtækisins.

9.2.1 Afstaða PFS

Sjá svar PFS við hliðstæðri athugasemd PM, sem gerð er skil í köflum 3.10 og 3.10.1.

9.3 Um verðþróun

Í umsögn samtakana er því einnig haldið fram að verðþróun bréfa í einkarétti hafi ekki verið í samræmi við hækkanir á samkeppnishluta fyrirtækisins yfir sama tímabil.

9.3.1 Afstaða PFS

Sjá svar PFS við hliðstæðri athugasemd PM, sem gerð er skil í köflum 3.10 og 3.10.1.

9.4 Um gildistíma

Þá benda samtökin á að í lokaorðum samráðsskjals PFS, þ.e. kafla 2.6, segir að erfitt sé að meta fyrirfram hvernig póstur skiptist á milli A og B pósts. PFS mun því, ef hin endanlega niðurstaða verði í samræmi við það sem í tillögunni er lagt til, boða til samráðs með hagsmunaaðilum innan 12 mánaða eftir að hin boðaða gjaldskrá sem og skilmálar taka gildi. Af þessu megi ráða að ekki liggi að fullu fyrir áhrif boðaðra breytinga á gjaldskrá sem og skilmálum Íslandspósts hf. á aðra hagsmunaaðila. Telja samtökin að 12 mánaða bið á gjaldskrá sem og skilmálum getur haft verulega skaðleg áhrif á samkeppni á þessum markaði og mun að óbreyttu hafa óafturkræf áhrif á þau fyrirtæki sem eru á sama samkeppnismarkaði og Íslandspóstur hf.

9.4.1 Afstaða PFS

Eins og fram kemur í samráðsskjali PFS er ómögulegt að spá fyrir með nákvæmni hver skiptingin verður á milli AM og BM, þ.e. hve mikið hlutfall fer í hvorn flokk fyrir sig. Í útreikningum PFS er lögð til grundvallar ákveðin skipting með vikmörkum. Endurskoðun PFS að ákveðnum tíma liðnum er m.a. til að kanna þessa skiptingu og reikna hugsanlega út ný grunnverð með hliðsjón af rauntölum. Endurskoðun hvað þennan þátt varðar ætti því að hafa óveruleg áhrif á markaðinn og ætti einungis að leiða til hækkunar á t.d. AM –pósti og þá lækkunar á BM- pósti eða öfugt. Ekki er því um það að ræða, eins og skilja mætti athugasemd samtakanna, að um sé að ræða 12 mánaða bið sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni á markaðinum.

Í þessu sambandi er einnig vísað til athugasemda fyrirtækjanna Póstdreifingar, Advania og Burðagjalda, sem öll telja nauðsynlegt að vikið sé frá núverandi fyrirkomulagi og að hið breytta fyrirkomulag muni hafa jákvæð áhrif á markaðinn.

9.5 Um hagræði af viðskiptum við magnpóstsaðila

Þá telja samtökin að við yfirferð á samráðsskjali PFS verði ekki annað séð en að stofnunin telji hagræði af viðskiptum ÍSP við stórnotendur og söfnunaraðila sé umtalsvert og raunar meira en núgildandi afsláttarfyrirkomulag gefur til kynna. Verði því ekki séð að hagsmunir ÍSP liggi í því að ráðast í endurskoðun á þessu fyrirkomulagi eða að nauðsynlegt sé að breyta þessu fyrirkomulagi núna, einkum þegar horft er til þess að niðurstöður um réttan kostnaðargrunn innan einkaréttar liggja ekki fyrir.

9.5.1 Afstaða PFS

PFS er sammála þeirri skoðun að hagræði ÍSP af viðskiptum við stórnotendur sé umtalsvert. Hins vegar hefur komið í ljós við greiningu að núgildandi skilmálar endurspegla ekki að öllu

leyti kostnaðarhagræði ÍSP af viðskiptum við einstaka stórnotendur. Með breytingunum er í fyrsta lagi verið að gera skýrari skil á milli A pósts og B pósts, bæði fyrir almennan póst og magnpóst, þar sem reiknað hefur verið út kostnaður af hverri þjónustutegund fyrir sig. Í öðru lagi er metið kostnaðarhagræði magnpósts miðað við almennan póst vegna móttöku o.fl., í þriðja lagi hefur verið reiknað út sparnaður ÍSP í tengslum við afhendingu magnsendinga og í fjórða lagi fá magnpóstsaðilar umbun vegna reglulegra viðskipta.

Greining PFS hefur einnig leitt í ljós að nógildandi fyrirkomulag leiðir til einokunar á söfnunarmarkaði og er þ.a.l. samkeppnishindrandi. Að mati PFS er því ekki einungis um hagsmunum ÍSP að ræða eins og skilja máti athugasemd samtakanna heldur miklu frekar markaðarins í heild, sem og þeirra fyrirtækja sem eiga viðskipti við þá aðila sem fyrir eru á markaði. Í því sambandi er vísað til umsagna frá Póstdreifingu, Advania og Burðargjalda sem allar ganga í þá átt að þær breytingar sem hér er verið að gera séu til bóta fyrir markaðinn.

Hvað varðar fullyrðingar um að niðurstöður um réttan kostnaðargrunn innan einkaréttar liggi ekki fyrir þá vísast til afstöðu PFS um hliðstæða athugasemd PM, sem gerð er skil í kafla 3.10.1.

9.6 Um tvö verð

Í umsögn samtakanna kemur fram að þau telji það ekki til bóta að sett séu upp tvö verð fyrir A- póst og B, þ.e. annars vegar grunnverð fyrir hvora vöru og hins vegar afsláttarverð, í stað þess að notast alfarið við nógildandi afsláttarfyrirkomulag.

9.6.1 Afstaða PFS

Ástæða þess að gjaldskrá innan einkaréttar er skipt upp í A og B verð ræðst fyrst og fremst af því að verið er að bjóða upp á tvo flokka, með mismunandi dreifingartíma sem neytendur og söfnunaraðila/fyrirtæki geta valið um. Mismunur í verðum ræðst af mismunandi kostnaði Íslandspósts eftir því hvort pósti er dreift daginn eftir móttöku eða á allt að þremur dögum eftir móttöku. Að mati PFS eykur hið nýja fyrirkomulag gagnsæi í verðlagningu frá því sem nú er sem og möguleika viðskiptavina ÍSP að kaupa þá þjónustu sem hentar hverju sinni.

Hvað varðar nógildandi afsláttarfyrirkomulag þá er það niðurstaða PFS að það sé samkeppnishindrandi, t.d. er gert ráð fyrir háum magntölum til að fyrirtæki geti fengið hæsta mögulega afslátt sem leidd hefur til einokunarstöðu á söfnunarmarkaði. Þessu til viðbótar hefur greining PFS leitt í ljós að kostnaðarhagræði ÍSP er ekki í samræmi við nógildandi afsláttarfyrirkomulag. Vegna þessa telur PFS nauðsynlegt að fyrirkomulaginu verði breytt sem fyrst til samræmis við raunverulegt kostnaðarhagræði ÍSP af einstökum viðskiptum. PFS vísar einnig til umsagna Póstdreifingar, Advania og Burðargjalda um nauðsyn þess að nógildandi skilmálum verði breytt sem fyrst. En öll þessi fyrirtæki telja að breytingarnar komi til með að hafa jákvæð áhrif á markað fyrir söfnun póstsendinga. Umsögn Samkeppniseftirlitsins gengur einnig í sömu átt.

Að mati PFS er einnig eðlilegra að reiknað kostnaðarhagræði sem hlýst af móttöku póstsendinga í miklu magni frá t.d. Advania og/eða Burðargjöldum, skili sér beint til þessara aðila í stað þess fyrirkomulags sem nú er uppi að þessi fyrirtæki þurfi að sæta því að skipta mögulegum afsláttum með þriðja aðila, sbr. greining PFS á núverandi stöðu á markaði í kafla 3.3.1 en þar kemur m.a. fram að starfsemi PM felst að meginhluta í stofnun

reikningssambands við viðskiptavinum sína og ÍSP, sem nokkurskonar milliliður á milli þessara fyrirtækja.

9.7 Um að tillaga PFS þrengi að söfnunaraðilum

Í umsögn samtakanna kemur einnig fram sú skoðun að verði tillaga PFS að veruleika, muni hún þrengja verulega að söfnunaraðilum, virka sem hvati á póstnotendur til beinna viðskipta við ÍSP, og þar með valda samþjöppun á markaði og e.t.v. tengdum mörkuðum einnig.

9.7.1 Afstaða PFS

Þá er PFS í grundvallaratriðum ósammála því mati SVP að núgildandi afsláttarfyrirkomulag sé réttlátt og að sú tillaga PFS sem kynnt var í samráðinu feli í sér samþjöppun á söfnunarmarkaði. Fyrir liggur að einn aðili hefur náð einstakri yfirburðarstöðu á markaðnum í skjóli núverandi skilmála ÍSP, sem rannsókn PFS hefur auk þess leitt í ljós að styðjast ekki við réttar kostnaðarforsendur. Þá hefur einnig komið í ljós að engin eiginleg starfsemi á svið söfnunar á sér stað af hendi þessa aðila, heldur renna til hans afslættir sem með réttu ættu að skila sér beint til þeirra aðila sem fyrirtækið er fulltrúi fyrir, með tilheyrandi lækkun rekstrarkostnaðar viðkomandi fyrirtækja, hvort sem um er að ræða söfnunarfyrirtæki og eða fyrirtæki sem póstleggja póst í miklu magni. Með öðrum orðum ekkert viðbótarhagræði skapast á markaðinum, sbr. skýringarmynd í kafla 3.3.1 þar sem gerður er samanburður á starfsemi Póstdreifingar og PM.

Að mati PFS gengur sú staða sem nú er uppi á söfnunarmarkaði hér á landi þvert á markmið og tilgang þeirra lagabreytingar sem átti sér stað með lögum nr. 136/2002, þar sem ákvæðið um sérgjaldskrá fyrir þá sem afhenda póst í miklu magni var tekið inn í lögin, þ.e. að skapa samkeppni á söfnunarmarkaði.

Hvað varðar hugsanleg áhrif þeirra breytinga sem boðuð voru á aðra markaði þá eru engar þær athugasemdir í umsögn Samkeppniseftirlitsins sem benda til þess að eftirlitið deili ofangreindum áhyggjum samtakanna.

Þá liggur einnig fyrir að fjölmörg fyrirtæki í ofangreindum samtökum hafa lýst því yfir að þau telja að þær breytingar sem PFS kynnti í samráðinu séu til mikilla bóta fyrir markaðinn og muni leiða til frekari opunar á markaðnum. Í því sambandi má nefna umsagnir frá Póstdreifingu, Advania og Burðagjalda. Umsagnir þessara fyrirtækja þar sem ætla má að til staðar sé víðtæk þekking á póstmarkaðinum ganga því í þveröfuga átt við umsagnir SI og SVP.

10 Athugasemdir Advania

10.1 Lýsing á starfsemi Advania, lagaumhverfi og þróun markaða

Í athugasemdum Advania, dags. 30. janúar 2012, kemur fram að fyrirtækið sé þjónustufyrirtæki á sviði upplýsingatækni. Þjónustuframboðið nái til miðlægrar vinnslu upplýsinga vegna reikningagerðar, skeytamiðlunar, prentunar og flokkunar magnpósts frá viðskiptavinum. Fyrirtækið hafi gert samning við Póstmarkaðinn um „póstmiðlun“ en hafi einnig til skoðunar að hefja sjálfstætt starfsemi á söfnunarmarkaði.

Um lagaumhverfi

Vísar Advania til 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 að eitt af meginverkefnum stofnunarinnar sé að stuðla að samkeppni og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti. Í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 10/2010 segi að í ljósi einkaréttar Íslandspósts á dreifingu bréfaþósts undir 50 gr. megi telja að skyldur fyrirtækisins varðandi framkvæmd og breytingar á gjaldskrá stórnotenda séu mjög ríkar. Beri PFS sem og úrskurðarnefnd að hafa slík sjónarmið í huga, sbr. 3. gr. laga nr. 69/2003.

Í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sbr. lög nr. 136/2002, sé gert ráð fyrir sérstakri gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrir fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda Íslandspósti. Slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Ákvæðinu sé ætlað að innleiða ákvæði 12. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2002/39/EB. Vísar Advania í þessu sambandi til trúnaðarskyldna íslenskra stjórnvalda sem felast í 3. gr. samningsins um Evrópska Efnahagssvæðið sbr. lög nr. 2/1993.

Jafnframt vísaði Advania í 4. gr. reglugerðar nr. 313/2005 um hver væri tilgangurinn með aðgreiningu bókhalds. Telur fyrirtækið með hliðsjón af trúnaðarskyldu EES samningsins að skýra verði ákvæðið með hliðsjón af 14. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB sem kveði á um að veitendur altæktrar þjónustu skuli færa sérstaka reikninga að minnsta kosti annars vegar fyrir hverja tegund þjónustu sem einkaréttur gildir um og hins vegar fyrir þjónustu utan einkaréttar.

Einnig bendir Advania á að einkaréttur ÍSP fellur undir reglur EES samningsins um almannathjónustu (e. services of a general economic interest). Þannig beri að tryggja að gjaldtaka fyrirtækisins samrýmist þeim reglum t.d. þeirri grunnreglu að ekki megi innheimta hærra verð en sem nemur þeim kostnaði af því að veita þjónustu (e. over-compensation) sem og að gæta þess að því að samkeppni sé ekki raskað á markaði.

Um að markaður fái að þróast

Telur Advania mikilvægt að markaður fyrir „póstmiðlun“ fái að þróast á Íslandi og að bæði úrskurðarnefnd og PFS hafi talið þá þróun mjög mikilvæga. Mikilvægt sé að hafa í huga að aðilar sem starfa á „póstmiðlunarmarkaði“ séu í raun keppinautar Íslandspósts sem sé aftur óhjákvæmilega viðsemjandi slíkra aðila sem einkaleyfishafi á dreifingu á pósti undir 50 gr.

Um vöruskilgreiningu PFS

Í umsögn Advania kemur fram að fyrirtækið er sammála því mati PFS að uppbygging gjaldskrár fyrir magnpósts sé ófullnægjandi eins og hún birtist í tillögum Íslandspósts frá 28. júní 2010. Advania telur einnig að breytingar á skilmálum Íslandspósts sem heimiluðu dreifingu pósts á allt að fimm dögum eftir póstlagningu hafi gert það að verkum að verulega erfiðara varð fyrir aðila á „póstmiðlunarmarkaði“ að nýta sér stórnotendaafslætti. Er það mat m.a. byggt á þeirri staðreynd að viðskiptavinir fyrirtækisins séu sendendur reikninga sem verða að berast í tæka tíð fyrir gjalddaga. Í ljósi þessa telur Advania mikilvægt, ef boðið verður upp á dreifingu á allt að fimm dögum, að einnig verði í boði dreifing á allt að þremur dögum. Með öðrum orðum að ekki verði einungis boðið upp á dreifingu næsta virka dag eða á allt að fimm dögum heldur einnig á þremur dögum.

10.1.1 Afstaða PFS

Í ákvörðun PFS nr. 16/2011, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 2/2011 var það staðfest kostnaðarhagræði ÍSP af upptöku XY dreifikerfisins, og að fyrirtækinu væri heimilt að bera út póst sem félli undir stórnotendaafslátt á allt að þremur dögum, sbr. ákvæði í samningum við stórnotendur þar um. Ekki er ætlunin með þeim breytingum sem hér er verið að fjalla um að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi, enda ítarleg kostnaðargreining sem liggur hér að baki. Að öðru leyti vísast til ákvörðunar PFS um uppbyggingu gjaldskrár fyrir AM og BM og þær forsendur sem liggja að baki þessari skiptingu.

Aðrar athugasemdir Advania hér að ofan gefa ekki tilefni til frekari skýringa af hálfu PFS, enda fyrirtækið í öllum aðalatriðum sammála þeim breytingum á markaðinum sem fjallað er um í samráðsskjali PFS sem birt var í desember.sl.

10.2 Um grunnverð, flokkunar- og magnafslætti

Advania vísar sérstaklega til þeirrar niðurstöðu PFS að núverandi skilmálar feli í sér mögulega aðgangshindrun fyrir nýja aðila vegna þeirra magnskilyrða sem eru í dag til að ná bestu verðum, auk ívilnandi skilmála um fastan afslátt óháð magni sem afhent er í einu. Eins og fram komi í samráðsskjali þarf að uppfylla skilyrði um að afhenda 10 millj. bréf á ári, sem samsvarar um 30% af heildarmagni einkaréttarpósts á ári til að ná bestu kjörum. Umrædd skilyrði geta því að mati PFS stuðlað að fákeppni eða jafnvel einokun á söfnunarmarkaði. Þá vekur Advania sérstaka athygli á þeirri niðurstöðu PFS að núverandi magnskilyrði byggja aukinheldur ekki að öllu leyti á kostnaðarlegum forsendum miðað við fyrirliggjandi gögn.

Advania tekur undir þá skoðun PFS að núverandi fyrirkomulag, þ.e. skilyrði um 10 milljón bréf á ári til þess að umfram afslátta verði notið, séu til þess fallin að draga úr samkeppni á markaði fyrir „póstmiðlunarfyrirtæki“. Er það mat Advania, líkt og PFS, að núverandi fyrirkomulag feli í sér mögulega aðgangshindrun fyrir nýja aðila á markaði. Líkt og PFS bendir á í samráðsskjalinu þá samsvari núverandi lágmark um 30% af heildarmagni einkaréttarpósts á ári. Fyrirkomulagið stuðli þar að leiðandi til fákeppni eða jafnvel einokunar á markaði fyrir „póstmiðlun“.

Advania telur ennfremur mikilvægt að gjaldskrá Íslandspósts sé gangsa og jafnræði ríki á milli þeirra aðila sem nýta sér magnafslætti póstsins. Breytingarnar sem PFS leggur til á fram komnu erindi Íslandspósts séu til þess fallnar að stíga skref í þá átt.

Telur Advania að öll lagarök hnígi til þess að gerðar verði þær breytingar á tillögum Íslandspósts sem PFS leggur til í samráðsskjali sínu.

10.2.1 Afstaða PFS

Ofangreindar athugasemdir Advania gefa ekki tilefni til einhverja sérstakra athugasemda af hálfu PFS enda fyrirtækið sammála þeim tillögum sem kynntar voru í samráðsskjali PFS.

11 Samkeppniseftirlitið

11.1 Um breytingar á gjaldskrá

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur fram að með þeim breytingum sem lagðar eru til á þjónustuflokkum sé krafa um eðlilegt þjónustuframboð innan einkaréttar uppfyllt og þess

gætt að allir notendahópar eigi kost á vali á milli mismunandi afhendingartíma.

Samkeppniseftirlitið tekur jafnframt undir þau sjónarmið PFS að þörf sé á að innleiða nýjan þjónustuflokk, svokallaðan B póst. Með þeim breytingum sé neytendum að mati Samkeppniseftirlitsins boðið fjölbreyttara þjónustuval. Samkeppniseftirlitið benda hins vegar á að eftirlitinu hafi borist ábendingar um að ekki sé fullnægjandi að eingöngu sé í boði þriggja daga dreifing fyrir þá aðila sem senda svokallaðan magnpósts. Það sé því mat Samkeppniseftirlitsins að A og B póstur, þ.e. póstur með eins og þriggja daga dreifingu, ætti að standa öllum jafnt til boða. Með þeim hætti virðist sem gætt sé jafnræðis á milli aðila í samskonar viðskiptum í samræmi við 11. gr. samkeppnislaga.

Með því að leggja til tvenns konar grunnverð í tillögu að nýrri gjaldskrá, annars vegar fyrir almenn bréf og hins vegar fyrir magnpósts, hefur PFS tekið ákvörðun um að tiltekinn kostnaðarlegur mismunur á milli almenns pósts og magnpósts skuli birtast í mismunandi grunnverði í stað afslátta frá einu og sama grunnverði. Forsenda þessa er mismunandi kostnaðarmyndun vegna skilmála tengda magnpósti annars vegar og almennum pósti hins vegar. Þannig fela skilmálar fyrir magnpósts í sér minni kostnað við ýmsa þætti tengda móttöku, flokkun, röðun og frágangi pósts, auk þess sem magnpóstur felur í sér litla þátttöku í kostnaði pósthúsa og engan kostnað við tæmingu póstkassa. Þetta kostnaðarhagræði er óháð magni pósts í póstsendingum sem falla undir skilmála magnpósts. Frá því grunnverði sem þannig myndast fyrir magnpósts verður síðan veittur hlutfallslegur afsláttur í samræmi við það kostnaðarlega hagræði sem fylgir mismunandi stærð og tíðni póstsendinga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki ástæða til að leggjast gegn framangreindri tillögu PFS og þeim forsendum sem hún byggir á. Þess ber þó að geta að Samkeppniseftirlitið hefur ekki lagt sérstakt mat á útreikninga PFS sem kynntir eru í samráðsskjalinu og lagðir eru til grundvallar framangreindum breytingartillögum.

Að svo stöddu sér Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til að ætla að breytingartillögur PFS muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni á póstmárkaði.

11.1.1 Afstaða PFS

Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum, þ.e. þjónustuframboð, jafnræði aðila, uppbyggingu gjaldskrár og að breytingar PFS muni ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni á póstmárkaði, sbr. 11. gr. Samkeppnislaga. Ofangreindar athugasemdir Samkeppniseftirlitsins gefa því ekki tilefni til einhverra sérstakra athugasemda eða skýringa af hálfu PFS, enda gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við þá tilhögun á söfnunarmárkaði sem kynnt var í samráðsskjali PFS.