



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 16/2011

Um viðskiptaskilmála Íslandspósts vegna breytinga á dreifikerfi fyrirtækisins

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 3. maí 2011, barst Póst og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) erindi frá Íslandspósti hf., um breytingar á skilmálum vegna dreifingar á pósti frá stórnötendum og mat á kostnaðarhagræði. Í erindinu sagði m.a.:

„Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur felld úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 36/2010 frá 10. nóvember 2010 þar sem ekki voru gerðar athugasemdir við þær breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem tilkynntar voru stofnuninni með bréfi, dags. 8. september 2010. Ákvörðun úrskurðarnefndarinnar byggist á þeirri forsendu einni að ekki hafi legið fyrir við ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar hvort og þá hvaða kostnaðarlegt hagræði hlytist af framangreindri breytingu á skilmálum Íslandspósts.

Af framangreindum ástæðum leyfir Íslandspóstur sér að senda stofnuninni til meðferðar, í samræmi við 1. mgr. 16. gr. l. nr. 19/2002, meðfylgjandi (Fskj. 1a og 1b) breytingu á viðskiptaskilmálum félagsins, en breytingin er í samræmi við tillögu Íslandspósts frá 8. september 2010. Af tilefni niðurstöðu Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála koma jafnframt fram í erindi þessu upplýsingar um kostnaðarlegt hagræði af breytingunni ásamt upplýsingum um raunverulegan sparnað sem nýtt dreifikerfi hefur skilað frá síðastliðnum áramótum.“

Hinu nýju fyrirkomulagi, lýsir Íslandspóstur á eftirfarandi hátt:

„Á síðustu árum hefur jafnt og þétt aukist nauðsyn þess að hagræða í starfsemi Íslandspósts til að mæta minnkun í árituðum pósti. Í dreifingu hefur hagræðingu verið náð að nokkru leyti með stækkun útburðarhverfa o.fl. Til að ná lengra í nauðsynlegri hagræðingu er mikilvægt að breyta fyrirkomulagi dreifingar og með því að taka upp svokallað XY dreifikerfi er það hægt.

XY dreifikerfi gengur út á það að hverfi bréfbera verður tvískipt, en ekki verður borinn allur póstur út í báða hluta hverfisins á hverjum degi. Þannig verður hið nýja fyrirkomulag:

- *Bréfberi ber út almennan póst í Allt hverfi sitt á hverjum degi.*
- *Bréfberi ber út magnpóst frá stórnotendum, samkvæmt sérstökum samningi þar um, og fjölpóst í HÁLFT hverfi sitt á hverjum degi, og er borið út í þann hverfishlutann daginn eftir, sem ekki var borið út í daginn áður. Því til viðbótar er á fimmtudögum borinn út fjölpóstur í allt hverfið. Það hefur þó ekki áhrif á annan póst, þ.e. sá póstur heldur sínu skipulagi og er dreift á fimmtudögum, þ.e. almennur póstur í allt hverfið og magnpóstur í helming hverfisins.“*

Síðan segir:

„Póstdreifing verður þá með eftirfarandi hætti:

- 1. Almennur póstur er borinn út næsta virka dag frá póstlagningu.*
- 2. Magnpóstur frá stórnotendum er borinn út að jafnaði innan 3 virkra daga frá póstlagningu og ekki síðar en innan 5 virkra daga.*
- 3. Fjölpóstur er borinn út á 2 dögum, þó er aldreiðing á fimmtudögum.“*

Áhrif breytinga dreifikerfisins á kostnað samkvæmt Íslandspósti liggja í því að ekki er þörf á að fara í öll hús á hverjum degi. Með því sparist bæði göngutími sem og umsýsla við að afhenta í póstlúgu. Einnig sé nýting betri því í þann hluta hverfis sem farið er í öll hús, sé hver bréfberi með tveggja daga skammt af pósti og því meira póstmagn afhent í hvert sinn. Með þessu lækki launakostnaður.

Í kafla sem ber yfirskriftina kostnaðarhagræði vísar Íslandspóstur til þess að PFS hafi haft til skoðunar erindi um breytingar á skilmálum og verðskrá frá 28. júní 2010, en í því erindi komi fram upplýsingar og gögn um kostnaðarhagræði af XY dreifikerfi. Við vinnslu þess erindis hafi stofnunin fengið útreikninga og áætlanir frá Íslandspósti. Vísar fyrirtækið til þess að ýmsum spurningum og athugasemdum hafi verið svarað, ný atriði skoðuð, mæld eða reikuð og send til stofnunarinnar. Þessi vinna hafa nú staðið yfir í tæpt ár. Rökstuðningur fyrir kostnaðarhagræði í þessu erindi byggi á umfjöllun og gögnum í erindinu frá 28. júní 2010.

Í stuttu máli gangi hagræðið út á að stöðugildum í dreifingu muni fækka miðað við síðasta ár um 54 eða 33 á höfuðborgarsvæðinu og 21 á landsbyggðinni. Einnig sé reiknað með lítils háttar hagræði í Póstmiðstöð.

Samkvæmt mælingum séu heimreiðar um 40% af heildargönguleið bréfbera. Í áætlunum um hagræði hafi verið gengið út frá að magn A pósts yrði um 30-35% af heildarmagni áritaðs pósts. Samkvæmt því þurfti að fara í u.þ.b. þriðja hvert hús í helming útburðarsvæðisins og gönguleið myndi stytast um sem því nemur eða 16-18%. Í mælingunum hafi verið gert ráð fyrir að fara áfram, eins og áður, í hvert fjölbýlishús en stytting gönguleiðar kæmi fram við sérbyli. Kerfisbreytingin leiði því ekki til hagræðis vegna gönguleiðar í fjölbýlishúshverfum, en á móti komi hagræði við flokkun í póstkassasamstæður fjölbýlishúsa.

Einnig hafi verið gerðar mælingar á því hvernig vinna bréfbera skiptist í mismunandi verkhluta innanhús og utan. Vinnuhagræði í Póstmiðstöð af því að fá mikið póstmagn póstlagt í einu með réttum frágangi hafi einnig verið mælt. Út frá mælingum og upplýsingum úr upplýsingarkerfum Íslandspósts hafi áhrif breytinganna á kostnað hvers bréfs verið

reiknuð. Útkoman sé sú að kostnaðarhagræðið af því að geta dreift á öðrum og þriðja degi frá póstlagningu, nemi um 9% af fullu burðargjaldi A-Pósts.

Ofangreint leiði til lækkunar launakostnaðar um 15% miðað við að nýtt fyrirkomulag væri komið á með nýjum skilmálum og breyttri verðskrá. Kostnaðarhagræðið verði fyrst og fremst til í dreifingu á dreifingarstöðvum og pósthúsum. Hagræðið í Póstmiðstöð hafi verið áætlað innan við 4% af heildarhagræðinu. Kerfisbreytingin leiði til breytts og flóknara vinnulags í Póstmiðstöð auk minni afkastagetu vegna þarfar á því að halda sendingum aðskildum í sinn hvorn hverfishluta bréfberans. Það leiði m.a. til fleiri keyrslna í flokkunarvél. Hluti af magnpósti hafi ávallt verið unninn daginn eftir póstlagningu vegna álags m.a. í kring um mánaðarmót. Með kerfisbreytingunni hefði sá hluti magnpóstsins verið enn meiri. Það var því ákveðið að vinna magnpósts daginn eftir póstlagningu. Með því fæst jafnara þjónustustig á allan magnpósts, náð er fram hagræðingu og aukin nýting fæst á flokkunarvél sem annars stæði ónotuð fyrir hádegi.

Þá bendir Íslandspóstur á að ef skoðaður sé raunkostnaður vegna laun og launatengdra gjalda árána 2009 til 2011, á dreifingarstöðum á höfuðborgarsvæðinu, sést að kostnaður hafi lækkað verulega. Á milli 1. ársfj. 2009 og 2010 lækkaði launakostnaður á dreifingarstöðum höfuðborgarsvæðisins um 1%, en á milli 1. ársfj. 2010 og 2011 lækkaði kostnaðurinn um 9% sem er fyrst og fremst vegna innleiðingar XY dreifikerfisins, en áhrif þess voru ekki komin að fullu fram á þessu tímabili. Þetta miðist við fjárhæðir á verðlagi hvers tímabils, en á þessum tíma hafi verið bæði hækkunar á launum og launatengdum gjöldum, t.d. tryggingargjaldi. Áhrifin á landsbyggðinni séu svipuð. Sem dæmi megi nefna að áhrif XY dreifikerfis á Akranesi og í Keflavík, þar sem nýtt kerfi leiddi til fækkunar ársverka í bréfaútburði um 23% á Akranesi og um 18% í Keflavík.

Ljóst sé því að mati Íslandspósts að rauntölur staðfesti lækkun dreifingarkostnaðar á þessu tímabili og styðji áður fram komnar áætlanir um hagræði af XY dreifikerfi.

Um áhrif kostnaðarhagræðis á sendingar innan einkaréttar, alþjónustu utan einkaréttar og utan alþjónustu hafi verið reiknuð. Þar komi í ljós að bréf í einkarétti njóti um 73% af hagræðinu. Viðskiptavinir njóti þessa hagræðis þegar í dag og þótt það sé verulegt að mati Íslandspósts dugi það ekki til því afkomutölur sýna að þörf sé á gjaldskrárhækkun.

II.

Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 3. maí 2011 var Póstmarkaðinum hf., sem kærði ákvörðun PFS nr. 36/2010, sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála felldi úr gildi gefinn kostur á að tjá sig um efni erindisins fyrir 13. maí 2011. Með tölvupósti, dags. 11. maí 2011 var svarfrestur Póstmarkaðarins framlengdur að beiðni lögmanns fyrirtækisins til 18. maí 2011 og síðan aftur til 20. maí 2011, og bárust svör fyrirtækisins þann sama dag. Í athugasemdum fyrirtækisins er m.a. óskað eftir aðkomu innanríkisráðuneytisins að málinu, vikið að hæfi stofnunarinnar ásamt því sem vikið er að ýmsum sjónarmiðum sem Póstmarkaðurinn telur að leggja eigi til grundvallar við efnisniðurstöðu málsins. Til að komast hjá endurtekningum verður gerð grein fyrir athugasemdum Póstmarkaðarins eftir því sem ástæða er til sem og afstöðu PFS til einstakra sjónarmiða fyrirtækisins í köflum III og IV. Reynt verður eftir megni að forðast endurtekningar.

Þá var auk þess í umsögn Póstmarkaðarins óskað eftir fundi með fulltrúum PFS í þeim tilgagni að fyrirtækinu gæfist kostur á því að fylgja athugasemdum sínum eftir munnlega. Í ljósi þess hversu umsögnin er ítarleg og fjallar að mestu um sjónarmið sem að áður hafa komið fram, m.a. á fundum og í fyrri samskiptum við Póstmarkaðinn, telur stofnunin óþarft að efna til slíks fundar.

III.

Aðkoma innanríkisráðuneytisins að málinu og hæfi Póst- og fjarskiptastofnunar

3.1. Almenn um málatilbúnað Póstmarkaðarins

Ekki verður hjá því komist að gera athugasemd við málatilbúnað Póstmarkaðarins, eins og hann birtist í bréfi Harðar Felix Harðarsonar hrl., f.h. fyrirtækisins, sbr. bréf dags. 20. maí s.l. Eru þar tínd til margvísleg og óskyld atriði í tilraun til þess að draga upp neikvæða mynd af stofnuninni og gera hana tortryggilega. Meginþungi bréfsins gengur út á það að sýna fram á meint vanhæfi starfsmanna hennar, ef ekki hreinlega faglega vanhæfni þeirra. Er gengið svo langt að láta að því liggja að starfmenn hennar stjórnist af annarlegum hvötum, en t.d. er látið í verðri vaka að opinber gjöld, sem leggjast á alla starfandi póstrekendur lögum samkvæmt á tilteknum lögbundnum gjaldaga, séu til komin og lögð á fyrirtækið af geðþótta stofnunarinnar og séu „lýsandi fyrir meðferð málefna sem að honum snúa,“ eins og komist er að orði í umsögninni. Að áliti PFS dæmir þess háttar málatilbúnaður sig sjálfur um leið hann sýnir hversu langt er seilst til þessa að afvegaleiða umræðuna og villa um fyrir málefnalegri röksemdafærslu.

3.2. Aðkoma innanríkisráðuneytisins að málinu og valheimildir PFS

Póstmarkaðurinn gerir kröfu til þess að innanríkisráðuneytið hafi afskipti af málinu. Byggist sú krafa á því að PFS skorti valdheimildir til að leysa úr málinu. Um sé að ræða grundvallarbreytingu á pósthjónustu, sem kalli á stefnumótun og viðeigandi lagabreytingar að tilstuðlan ráðuneytisins.

Afstaða PFS

PFS getur ekki fallist á þetta sjónarmið. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 veitir stofnunin leyfi fyrir starfrækslu pósthjónustu og hefur eftirlit með póstmálum og framkvæmd laganna. Þá segir í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun að stofnunin hafi umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála hér á landi eftir því sem mælt er fyrir í þeim lögum og öðrum lögum. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að Póst- og fjarskiptastofnun sé *sjálfstæð stofnun* undir yfirstjórn [innanríkisráðherra]. Til að fá nánari skýringu á því hvað felst í þessu orðalagi þarf að leita til skýringargagna við fyrri lög um stofnunina, en í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 147/1996 um Póst- og fjarskiptastofnun er að finna samhljóða ákvæði og er að finna í núgildandi lögum. Í athugasemdum við það ákvæði segir í frumvarpinu:

„Póst- og fjarskiptastofnun er samkvæmt frumvarpinu sjálfstæð stofnun, en undir yfirstjórn samgönguráðherra. Þannig heyrir stofnunin undir samgönguráðherra í skilningi stjórnáráðherra án þess þó að hann hafi boðvald yfir stofnuninni eða starfsmönnum hennar, í þeim skilningi að hann geti haft áhrif á einstakar ákvarðanir þeirra. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sæta þannig ekki kærur til samgönguráðuneytis samkvæmt stjórnáráðherra heldur skal þeim skotið til sérstakrar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem fjallað er um í 8. gr. Ákvarðanir úrskurðarnefndarinnar eru endanlegar á stjórnáráðslustigi. Ástæða þess

að ákvörðunum er ekki skotið til ráðuneytisins er að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar, en líkt og áður hefur komið fram mun samgönguráðherra fara með eignaraðild ríkisins að Pósti og síma hf. þykir það því ekki samræmast hæfisreglum stjórnsluréttar að samgönguráðherra úrskurði um ágreining sem getur varðað Póst og síma hf., auk þess sem sérstaklega er mælt fyrir um sjálfstæði úrskurðar- og eftirlitsaðila.“

Af þessu má ráða að það hafi verið ætlun löggjafans að tryggja Póst- og fjarskiptastofnun raunverulegt sjálfstæði, t.d. með þeirri ráðstöfun að ákvarðanir hennar sæta ekki kærur til ráðuneytisins, eins og venja er, heldur er sett á laggirnar sérstök úrskurðarnefnd sem fjallar um kærur vegna ákvarðana stofnunarinnar. Er sjálfstæði stofnunarinnar talið sérstaklega brýnt í ljósi eignarhalds ríkisins á Póst- og símamálastofnun, en sú staða er ennþá uppi varðandi Íslandspóst ehf., þó svo að hlutabréfið í fyrirtækinu sé nú í höndum fjármálaráðherra.

Verður ekki um villst að Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að fjalla um þau erindi sem henni berast og varða framkvæmd pósthjónustu hér á landi, þ.m.t. um dreifikerfi pósthjónustu og afhendingartíma pósts, innan þeirra marka sem lögin setja, án aðkomu ráðuneytisins að slíkum málum. Póst- og fjarskiptastofnun hyggst því ekki verða við kröfu Póstmarkaðarins hvað þetta varðar og er sú ákvörðun ekki kæránleg til innanríkisráðuneytisins, eins og fyrirtækið hefur áskilið sér að gera, heldur ber að vísa henni til úrskurðarnefndar sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Með vísan til 7. gr. stjórnslulaga er Póstmarkaðinum leiðbeint um það hér með.

Þá mótmælir Póst- og fjarskiptastofnun því sérstaklega að um sé að ræða breytingar sem felí í sér róttækar breytingar á fyrirkomulagi pósthjónustu hér á landi. Breytt dreififyrirkomulag XY, sem byggir á því að póstur frá stórnotendum sé borinn út annan hvern dag skipt upp eftir hverfum, hefur engin áhrif á þær alþjónustuskyldur Íslandspósts að dreifa A-pósti daginn eftir móttökudag, að uppfylltum 85% gæðaviðmiðum, auk þess sem að í þessari ákvörðun er ekki gert ráð fyrir lengri afhendingartíma á pósti frá stórnotendum heldur en nauðsynlegt er til að styðja við breytt dreifikerfi, þ.e. á 2 eða 3 degi frá móttöku, en til þessa hefur ekki tíðkast að afhendingartíminn fari umfram þau tímamörk, eins og vikið er að í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 10/2010.

Enn fremur er því mótmælt að breytt dreififyrirkomulag og sérstakir skilmálar fyrir stórnotendur fari í bága við jafnræðisregluna sem leiðir af alþjónustuskyldum Íslandspósts, þ.e. um að hvers kyns mismunur gagnvart notendum sé óheimil. Ef sú fullyrðing stæðist væri óheimilt að búa að til mismunandi vöruflokka með mismunandi afhendingartíma, en samkvæmt niðurstöðu úrskurðarnefndar útiloka póstlögin það ekki, sbr. orðalagið:

„Úrskurðarnefnd tekur undir með PFS að markaður fyrir póstmíðlun eða söfnun pósts verði að fá að þróast áfram og að Íslandspóstur fái tækifæri til þess að bjóða upp á mismunandi vöruflokka, m.a. að því er varðar afhendingartíma sendinga, sem endurspeglar síðan í gjaldskrá fyrirtækisins.“

Þó svo að úrskurðarnefnd hafi í reynd tekið efnislega afstöðu til þessa álitaefnis í úrskurði sínum nr. 10/2010 telur Póst- og fjarskiptastofnun vera tilefni til að fjalla nánar um jafnræðisregluna í póstlögum hér að neðan og svara athugasemdum Póstmarkaðarins, m.a. í þeim tilgangi að fjalla um valmöguleika notenda.

3.3. Meint vanhæfi Póst- og fjarskiptastofnunar

Þá telur Póstmarkaðurinn að starfsmenn PFS eigi að víkja sæti við meðferð þessa máls vegna vanhæfis, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Telur fyrirtækið annars vegar að fyrri samskipti þess við stofnunina og hins vegar afdráttarlausar staðhæfingar starfsmanna hennar vera þess eðlis að með réttu megi draga í efa óhlutdrægni stofnunarinnar.

Afstaða PFS

Til þess að unnt sé að beita beita hinni matskenndu reglu stjórnslulaga um sérstakt vanhæfi, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, er talið að uppfylla þurfi tiltekin almenn skilyrði. Þannig þarf að skoða hvort að starfsmaður sem kemur að undirbúningi eða töku stjórnvaldsákvörðunar eigi *einstaklegra hagsmuna* að gæta af úrlausn málsins, meta hvers *eðlis hagsmunirnir* eru, hvort þeir séu *verulegir* og hversu *náið* þeir tengjast starfsmanninum. Til að neikvæð huglæg afstaða starfsmanns gagnvart aðila valdi vanhæfi hans til að leysa úr máli sem hann á aðild að, s.s. vegna óvináttu eða óvildar af einhverju tagi, þá þarf að sýna fram á að vanhæfið styðjist við *sannanlegar hlutlægar ástæður*. Ekki er nóg að aðili upplifi fjandskap eða óvild í sinn garð, ef ekki er hægt að sýna fram á það með áþreifanlegum gögnum.

Hvað varðar *fyrri* málsástæðuna þá rekur Póstmarkaðurinn í nokkuð löngu máli innkomu sína á íslenskan póstmarkað haustið 2008 og að fyrirtækið hafi þurft að sæta margvíslegum aðgangshindrunum og mismunar af hálfu Íslandspósts. Samkeppniseftirlitið hafi látið málið til sín taka og beitt sér í einhverjum tilvikum gegn Íslandspósti, m.a. með bráðabirgðaákvörðun sinni nr. 1/2010 frá 18. mars 2010. Hins vegar hafi þessi háttsemi verið látin óátalin af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar, sem þó hafi átt að tryggja samkeppni á þessu sviði með vísan til markmiðs 5. mgr. 16. gr. póstlaga um að skapa samkeppni á sviði söfnunar og miðlunar pósts. Telur Póstmarkaðurinn að athafnaleysi Póst- og fjarskiptastofnunar hvað þetta varðar leiði til vanhæfis hennar að fjalla um það mál sem nú er til úrlausnar.

Af þessu tilefni vill Póst- og fjarskiptastofnun vísa verkaskiptingar milli hennar annars vegar og Samkeppniseftirlitsins hins vegar. Í grundvallaratriðum er það hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að skapa samkeppnisskilyrði í fjarskiptum og pósthjónustu, eftir því sem við á, með markaðsmótandi aðgerðum sem horfa fram á við (*ex ante*), þ.e. breyta ríkjandi ástandi í átt að virkari samkeppni, t.d. með álagningu kvaða á markaðsráðandi fyrirtæki, reglusetningu eða einstökum fyrirmælum. Hins vegar er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka á einstökum samkeppnisbrotum, þ.e. taka á háttsemi sem þegar hefur átt sér stað (*ex post*). Þetta geta t.d. verið mál sem varða misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu, en slíkar aðgerðir geta verið í ýmsu formi, eins og talið er upp í sameiginlegum reglum Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála 265/2001 frá 22. febrúar 2001, sbr. a.-lið 5. gr. þeirra, en þar er í dæmaskyni vísað til mála sem heyra undir Samkeppniseftirlitið s.s. samtvinnunar í viðskiptum, mismununar í verði og skilmálum, skaðlegar undirverðlagningar og neitunar á viðskiptum. Samkvæmt málalíbúnaði Póstmarkaðarins, um að fyrirtækinu hafi verið mismunað með tilliti til afsláttaskilmála og að Íslandspóstur hafi ekki gengið til viðskipta við fyrirtækið og reynt að hindra innkomu þess á markað, þá eiga öll þessi atriði undir Samkeppniseftirlitið, en ekki Póst- og fjarskiptastofnun. Verður því ekki betur séð en að þessum umkvörtunum fyrirtækisins hafi réttilega verið beint til Samkeppniseftirlitsins, þar sem þau eru nú til meðferðar.

Hins vegar kýs Póstmarkaðurinn að fara þá leið í umsögn sinni að gera Póst- og fjarskiptastofnun tortryggilega hvað varðar stöðu hennar með tilliti til ágreinings fyrirtækisins við Íslandspóst á fyrri stigum. Virðist það gert til að undirbyggja meint vanhæfi Póst- og

fjarskiptastofnunar til að fjalla um fyrirliggjandi mál. Þannig á meint aðgerðarleysi stofnunarinnar að bera vott um einhvers konar neikvæða huglæga afstöðu starfsmanna hennar til fyrirtækisins, án þess þó að það sé sagt berum orðum. Af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar er þessu vísað á bug sem ósmekklefum og órökstuddum málatilbúnaði. Þá skal því haldið til haga að Póstmarkaðurinn lagði aldrei fram kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar með óskum eða kröfu um að stofnunin tæki kvartanir um framangreint til meðferðar, enda hafði fyrirtækið beint kvörtunum sínum til Samkeppniseftirlitsins, í samræmi við áður nefnda verkaskiptingu milli stofnana tveggja. Verður því ekki séð að þessum sjónarmiðum sé teft fram í góðri trú af hálfu Póstmarkaðarins.

Að áliti Póst- og fjarskiptastofnar eru framangreindar fullyrðingar Póstmarkaðarins hvort tveggja rangar og óréttmætar, auk þess sem fyrri ágreiningur fyrirtækisins við Íslandspóst, sem enn er til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu, hefur engin efnisleg tengsl við úrlausnarefni þessa máls. Það er augljóst að athafnir eða athafnaleysi eftirlitsstjórnvaldsins hvað varðar ágreiningsmál Póstmarkaðarins við Íslandspóst, hvort sem er á fyrri stigum eða í þessu máli, varða með engu móti einstaklega hagsmuni þeirra starfsmanna stofnunarinnar sem að þeim koma. Engin gögn hafa verið lögð fram sem sýna fram á slík tengsl eða rök færð fram því til stuðnings. Þá skortir enn fremur á að Póstmarkaðurinn geti með sannarlegum hlutlægum ástæðum sýnt fram á að meint athafnaleysi Póst- og fjarskiptastofnunar í fyrri ágreiningsmálum fyrirtækisins við Íslandspóst feli í sér neikvæða huglæga afstöðu starfsmanna stofnunarinnar til Póstmarkaðarins sem valdi vanhæfi þeirra til að fjalla um úrlausnarefni þessa máls. Raunar eru gerðar talsvert ríkar kröfur til þess háttar sönnunarfærslu, sbr. álit umboðsmanns (SUA 1991:101), en í því segir m.a. þetta: „Því aðeins verður vanhæfi til meðferðar einstaks máls talið liggja fyrir, að vegna illvígra deilna eða af öðrum ástæðum hafi maður orðið svo ber að óvild í garð annars manns, að ekki verði talið að sá fyrrnefndi geti á hlutlausan hátt fjallað um mál, sem sá síðarnefndi á hlut að.“

Hvað varðar *seinni* málsástæðu Póstmarkaðarins varðandi meint vanhæfi Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að fjalla um málið, þess efnis að starfsmenn stofnunarinnar hafi tjáð sig afdráttarlaust um efni málsins og með því gert sig vanhæfa, þá blandast inn í þann rökstuðning ýmis atriði sem að áliti fyrirtækisins styðja þá málsástæðu. Um er að ræða atriði eins og skilningur stofnunarinnar á niðurstöðu úrskurðarnefndar í máli nr. 10/2010, sbr. fréttatilkynning þess efnis, afgreiðsla stofnunarinnar á beiðnum Íslandspósts um gjaldskrárhækkanir, könnun stofnunarinnar varðandi póstútburð, og tiltekið orðalag í ákvörðun stofnunarinnar nr. 36/2010. Eins og sést eru þetta atriði af ólíkum toga sem standa ekki í innbyrðis samhengi hvert við annað. Þau eiga það hins vegar sammerkt, að mati Póstmarkaðarins, að undirbyggja vanhæfi stofnunarinnar til að fjalla um fyrirliggjandi mál á grundvelli hinnar matskenndu vanhæfisástæðu samkvæmt 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga.

Þrátt fyrir að Póstmarkaðurinn geri enga tilraun til þess að útskýra samhengi þessara atriða við úrlausnarefni málsins eða heimfæra þau undir þau skilyrði sem nauðsynlega þarf að uppfylla til þess að vanhæfi starfsmanna stofnunarinnar komi til álita, samkvæmt fyrrnefndu ákvæði, telur Póst- og fjarskiptastofnun það vera skyldu sína að sundgreina og svara þessum athugasemdum efnislega, eftir því unnt er. Með öðrum orðum verður athugasemdum í þessum þætti umsagnarinnar ekki vísað frá vegna vanreifunar, eins og telja verður líklegt að dómstóll hefði gert.

3.3.1. Skilningur PFS á úrskurði nr. 10/2010 og frétt á heimasíðu þess efnis

Póstmarkaðurinn telur að starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar hafi gert sig vanhæfa með því að tjá skilning sinn á úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 10/2010, sbr.

frétt sem birt var um hann á heimasíðu stofnunarinnar þann 20. apríl s.l. Með því hafi þeir tjáð sig um efnisatriði þessa máls áður en leyst hefur verið úr því með ákvörðun.

Málið varðar skilning á eftirfarandi orðalagi í úrskurði nefndarinnar:

„Hins vegar er að mati nefndarinnar ekki verið að bjóða upp á fjölbreyttari vöruflokka með hinni sérstöku gjaldskrá til stórnotenda heldur stórnotendum eingöngu til boða fimm daga dreifing miðað við þá skilmála sem nú hafa tekið gildi.“

Telur Póstmarkaðurinn orðalagið fela í sér að nauðsynlegt sé að búa til nýjan vöruflokk sem standi öllum notendum til boða. Kostnaðargreina þurfi hagræðið af lengri afhendingartíma og þurfi viðeigandi afslættir að byggjast á ítarlegri greiningu á rekstri Íslandspósts, jafnvel að undangenginni bókhaldlegri greiningu um skilin á milli starfsemi innan einkaréttar og samkeppnisrekstarar.

Afstaða PFS

Að áliti stofnunarinnar er úrskurðarnefndin einfaldlega að lýsa staðreyndum málsins. Fyrir liggur að það er ekki búið að ganga frá skilmálabreytingum fyrir stórnotendur og ákvarða viðeigandi afslætti fyrir mismunandi vöruflokka, sem m.a. gera ráð fyrir hagræði af lengri afhendingartíma. Þessar skilmálabreytingar eru enn til umfjöllunar hjá PFS. Ekki verður ályktað út frá orðalagi úrskurðarnefndar að endanleg niðurstaða í þeim efnunum sé forsendan fyrir XY-dreififyrirkomulaginu, enda er það óháð því hvort að póstur er borinn út á öðrum eða þriðja degi, eins og venja hefur staðið til, eða allt að fimm dögum. Ef á annað borð er leyfilegt að bjóða upp á vöruflokka með mismunandi afhendingarhraða, eins og nefndin slær föstu berum orðum, þá er það bara tæknilegt útfærsluatriði hvort allur póstur er borinn út í öll hverfi daglega eða hvort að þeim sé skipt upp með einhverjum hætti og dreifing á öðrum póstsendingum en A-pósti fari fram annan hvern dag.

Unnt er að meta hagræðið af XY-dreififyrirkomulaginu *sérstaklega* og hvort það samrýmist póstlögum alveg óháð þeim vöruflokkum og viðeigandi afsláttum sem styðjast munu við dreifinet Íslandspósts. Í sérstökum kafla hér að neðan verður farið yfir kostnaðarlegt hagræði Íslandspósts við að taka upp breytt dreififyrirkomulag, sem byggir á því að afhendingartími póstsendinga frá stórnotendum fari ekki umfram það sem verið hefur hingað til, þ.e. að slíkur póstur sé að jafnaði borinn út á 2 og 3 degi frá móttöku. Komi til þess að Íslandspóstur ætli að taka sér lengri afhendingartíma eða allt að 5 dögum, þá felst í úrskurði úrskurðarnefndar leiðbeining um það að kostnaðargreina þurfi hagræðið af því sérstaklega og fella slíka þjónustu undir nýjan vöruflokk.

Hafi það verið tilgangur úrskurðarnefndar að búa þannig um hnútana að ekki mætti taka upp hið nýja dreifikerfi áður en skilmálabreytingar og afslættir vegna mismunandi vöruflokka lægi fyrir, jafnvel ekki fyrr en eftir að það væri búið að bókhaldsgreina milla einkaréttar og samkeppnisréttar í rekstri Íslandspósts, þá hefði nefndin sagt það berum orðum. Ekki dugar að lesa slík fyrirmæli úr orðalagi, sem einfaldlega lýsir þeirri stöðu sem er upp í málinu, þ.e. að ekki sé búið að ganga frá skilmálabreytingum vegna mismunandi vöruflokka, m.a. um lengri afhendingartíma.

Þá mótmælir Póst- og fjarskiptastofnun því að hún hafi dregið rangar eða villandi ályktanir út frá forsendum í niðurstöðu úrskurðarnefndar. Í lok úrskurðarins eru meginforsendur hans dregnar saman í einni setningu, sbr. eftirfarandi:

„Með vísan til alls framangreinds ber því að mati nefndarinnar að ógilda hina kærðu ákvörðun, þar sem ekki liggur fyrir hvort og þá hvaða kostnaðarlegt hagræði hlýst af þeim skilmálum Íslandspóstis sem deilt er um í þessu máli.“
(undirstrikun PFS)

Verður ekki betur séð en að kjarninn í öllum rökstuðningi nefndarinnar sé sá að ekki hafi verið búið að sýna fram á það kostnaðarlega hagræði af þeim skilmálum sem Íslandspóstur var að breyta og ágreiningur stóð um. Er því með öllu ómögulegt að skilja hvernig starfsmenn PFS hafi gert sig vanhæfa til að fjalla um málið á ný með því eingöngu að vísa til meginniðurstöðu úrskurðarins.

Ekki er fallist á kröfu Póstmarkaðarins um að starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar séu vanhæfir af framangreindum ástæðum.

3.3.2. Gjaldskrárhækkanir Íslandspóstis

Fram kemur í umsögn Póstmarkaðarins að fyrirtækið telur að verulegar líkur séu fyrir því að þau gögn og þær tölur sem PFS byggir ákvörðanir sínar á hafi ekki gefið rétta mynd af „raunkostnaði“ Íslandspóstis af þjónustu sinni innan einkaréttar. Meint brot Íslandspóstis á fjárhagslegum aðskilnaði einkaréttar frá samkeppnisrekstri sé til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu og að Íslandspóstur hafi í raun staðfest brot sitt með því að tiltaka að nauðsynlegt væri að hækka gjaldskrá m.a. til að fjármagna uppbyggingu pósthúsa, sbr. ákvörðun PFS nr. 26/2007.

Fram kemur hjá Póstmarkaðinum að uppbygging pósthúsa hafi engin tengsl við þá þjónustu sem fyrirtækið hefur einkarétt til að veita. Póstmarkaðurinn segir framangreint staðfest af forstjóra Íslandspóstis í ársskýrslum félagsins og í viðtali við Fréttablað í september 2008.

Póstmarkaðurinn fullyrðir í umsögn sinni að kostnaður Íslandspóstis við að veita þjónustu í samkeppnisrekstri hafi aldrei komið sérstaklega til skoðunar af hálfu PFS og stofnunin hafi ekki gripið til neinna ráðstafanna til að fyrirtækið gerði grein fyrir fjárhagslegum aðskilnaði einkaréttar og samkeppnisrekstrar, sérstaklega vegna uppbyggingar dreifikerfis í samkeppnisrekstri á kostnað einkaréttar. Framangreint segir Póstmarkaðurinn að sé forsenda þess að hægt sé að taka afstöðu til beiðna Íslandspóstis um gjaldskrárhækkanir.

Í umsögn Póstmarkaðarins kemur einnig fram að verð á bréfaþósti í einkarétti hafi stórhækkað á undanförunum árum og það umfram vísitölu neysluverðs. Póstmarkaðurinn tilgreinir sérstaklega ákvörðanir PFS nr. 27/2007, 19/2008 og 4/2010 um hækkunir gjaldskrár innan einkaréttar í þessu sambandi.

Afstaða PFS

Framangreindar fullyrðingar og ályktanir Póstmarkaðarins bera með sér alvarlegar ásakanir á hendur Íslandspósti um lögbrot án þess að þær séu studdar neinum haldbærum rökum.

Staðreyndin er sú að beiðnir Íslandspóstis um verðhækkunir byggja m.a. ársreikningum félagsins sem eru endurskoðaðir og áritaðir af Ríkisendurskoðun, ásamt vinnslu- og fylgigögnum þeirra. Þar kemur fram mjög ítarleg greining á bókhaldslegum aðskilnaði og afkomu einstakra vöruflokka og sviða, bæði innan einkaréttar og samkeppnisrekstrar. Fjárfestingum er m.a. skipt upp á milli vöruflokka og sviða í samræmi við skiptireglur þar um ásamt sérstöku mati hverju sinni.

Því fer fjarri að ekki hafi verið tekið til skoðunar hjá PFS atriði eins og skipting fjárfestingarkostnaðar á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar. PFS yfirfer gögn Íslandspósts og kallar eftir viðbótargögnum eða skýringum eftir því sem talin er þörf á hverju sinni þegar afstaða er tekin til hækkunarbeiðna Íslandspósts. Hækkanir undanfarinna ára hafa að mestu komið til vegna hækkunar launa í kjölfar kjarasamninga, en yfir 60% af rekstrarkostnaði innan einkaréttar er launakostnaður, almennra kostnaðarhækkana og magnminnkunar. Fjárfestingar Íslandspósts hafa haft þar óveruleg áhrif.

PFS tekur ekki afstöðu til túlkanna Póstmarkaðarins á orðum forstjóra Íslandspósts í þessu sambandi en telur þó augljóst að fjárfestingar í pósthúsum hafi tengsl við einkaréttþjónustu félagsins þvert á fullyrðingu Póstmarkaðarins um hið gangstæða. Hins vegar er ljóst að meta þarf í hverju tilfelli fyrir sig að hvaða miklu leyti kostnaður og rekstur einstakra pósthúsa tilheyri einkarétt annars vegar og samkeppnisrekstri hins vegar eins og raunin hefur verið.

Sú fullyrðing Póstmarkaðarins að PFS hafi ekki gripið til neinna ráðstafna gagnvart Íslandspósti vegna fjárhagslegrar aðgreiningar milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar hefur enga stoð í raunveruleikanum. Þegar PFS tekur afstöðu til hækkunarbeiðna Íslandspóst er einnig litið til þess hvort hækkun á gjaldskránni sé innan eðlilegra marka borið saman við þróun verðalags og kaupmáttar svo og samanburðar á sambærilegum gjaldskráum á hinum norðurlöndunum, sbr. áskilnað 16. gr. laga um pósthjónustu að gjöld fyrir alþjónustu skulu vera almenningi viðráðanleg. Undanfarin ár hafa verið Íslandspósts verið þau lágstu á norðurlöndun í framangreindum samanburði.

Gjaldskrá Íslandspósts fyrir einkarétt hefur frá árinu 2007 hækkað með eftirfarandi hætti:

- Árið 2008 um 16% í tveimur ákvörðunum (ákv. nr. 27/2007 og 19/2008).
- Árið 2009 var engin hækkun.
- Árið 2010 um rúmlega 5% með sameiningu þyngdarflokka (ákv. nr. 4/2010).

Samtals hækkaði gjaldskrá Íslandspósts því um 22% á árabílinu 2007 til 2010, en á sama tíma hækkaði vísitala neysluverðs 29%. Því eru fullyrðingar Póstmarkaðarins rangar um að gjaldskrá hafi „stórhækkað á undanförunum árum og það umfram hækkanir vísitölu neysluverðs“.

Ef litið er til lengra tímabils þá hafa gjaldskrárhækkanir fyrir einkaréttþjónustu að mestu verið í samræmi við hækkun verðalags. Á árabílinu 2003 til 2010 hækkaði einkaréttur um 63% en vísitala neysluverðs um 62%.

Hins vegar þarf að hafa í huga að heildarmagn pósts minnkaði um 20% á árunum 2009 og 2010 vegna aukinna rafræna samskipta fyrirtækja og stofnana við viðskiptavini sína auk þess sem leiða má líkum að því að fjármálakreppan hér á landi hafi einnig haft áhrif á minnkandi póstmagn og fyrirsjáanlegt að sú þróun muni halda áfram. Sama þróun hefur orðið í öðrum löndum í Evrópu. Á sama tíma hvíla ýmsar kröfur á Íslandspósti undir merkjum alþjónustu, s.s. fimm daga dreifing, rekstur á neti afgreiðslustaða, kröfur um 85% dreifingu daginn eftir að því er varðar afhendingu á pósti sem fellur undir hraðasta flokk, svo eitthvað sé nefnt. Þessar kröfur setja því ákveðnar takmarkanir á hve langt Íslandspóstur getur gengið í hagræðingaraðgerðum sínum. Því eru líkur á að verið einkaréttar geti hækkað umfram verðlagsþróun á næstu misserum.

Samkvæmt framangreindu byggist umfjöllun Póstmarkaðarins um gjaldskrárhækkanir Íslandspósts síðustu árin annars vegar á misskilningi um forsendur hækkananna og hins vegar á örökstuddum fullyrðingum um saknæma háttsemi Íslandspósts, sem stofnuninni er ekki kleift að leggja til grundvallar í málinu. Í ljósi þessa fæst ekki séð með hvaða hætti umrædd umfjöllun á að undirbyggja kröfu um vanhæfi starfsmanna stofnunarinnar til að fjalla um það mál sem hér er til meðferðar með tilliti til 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Kröfu um að stofnunin lýsi sig vanhæfa af þeim sökum er því hafnað.

3.3.3. Könnun stofnunarinnar á póstútburði vegna breytts dreififyrirkomulags

Í umsögn Póstmarkaðarins er vikið að þeirri könnun sem Póst- og fjarskiptastofnun framkvæmdi um afhendingartíma póstsendinga samkvæmt hinu nýja dreififyrirkomulagi XY sem tók gildi um síðustu áramót. Gerir fyrirtækið grein fyrir ýmsum annmörkum sem það telur vera á niðurstöðu þeirrar könnunar.

Afstaða PFS

Ekki verður séð með hvaða móti umfjöllun um þetta í umsögn Póstmarkaðarins tengist vanhæfisástæðu samkvæmt 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Er því örðugt fyrir stofnunina að taka aftöðu til þessa atriðis með tilliti umræddrar lagatilvísunar og þeirrar kröfu sem uppi er í málinu. Hins vegar telur stofnunin vera tilefni til að mótmæla rangfærslum í túlkun Póstmarkaðarins á niðurstöðu könnunarinnar o.fl. atriða.

Í fyrsta lagi er því haldið fram að könnunin hafi verið gerð meðal starfsmanna Íslandspósts. Sé þetta ekki hreinlega innsláttarvilla af hálfu Póstmarkaðarins þá sýnir það glöggst hversu illa fyrirtækið hefur rýnt samantektina á niðurstöðu könnunarinnar. Kemur þar skýrt fram að könnun á dagsetningu móttækis póst miðað við dagstimplun hans var gerð meðal starfsmanna PFS. Á annan tug starfsmanna tók þátt í þessari könnun yfir tveggja vikna tímabil og alls lentu 182 bréf í úrtakinu.

Í öðru lagi eru bornar brigður á eina af meginniðurstöðum könnunarinnar, þ.e. að 89% alls póst á höfuðborgarsvæðinu hafi verið dreift á 2-3 dögum. Er það gert með þeim rökum að sú niðurstaða fái einfaldlega ekki staðist þar sem póstur frá stórnotendum hafi almennt ekki verið borinn út á fimmtudögum. Könnunin stóð yfir hálfsmánaðar tímabil. Ekki er gerð nein tilraun til að rökstyðja hvers vegna ekki sé hægt að ná þessu hlutfalli, hvort sem dreifing póst frá stórnotendum fór fram á fimmtudögum eða ekki. A.m.k. er ljóst að þetta er sú niðurstaða sem kom út úr tölulegri samantekt yfir skráningu starfsmanna PFS.

Í þriðja lagi gerir Póstmarkaðurinn athugasemdir varðandi túlkun PFS varðandi kröfu póstlaga, samkvæmt 3. mgr. 31. gr., að allur póstur sé dagstiplaður. Í ljósi þess að þetta atriði varðar fremur efnisatriði málsins verður nánar vikið að þessari athugasemd hér að neðan og svörum stofnunarinnar við henni.

Að áliti stofnunarinnar varðar umfjöllun Póstmarkaðarins um könnun PFS, a.m.k. hvað varðar gæðaviðmið um póstútburð og dagstimplun póst, fremur efnisatriði þessa máls, heldur en að tengjast meintu vanhæfi starfsmanna stofnunarinnar til að fjalla um málið. Þar sem enginn rökstuðningur fylgir í umsögninni um hvernig könnunin tengist meintu vanhæfi starfsmanna stofnunarinnar, sbr. framangreind skilyrði fyrir beitingu 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, er kröfu Póstmarkaðarins þessa efnis hér með hafnað.

3.3.4. Tiltekið orðalag í ákvörðun PFS 36/2010

Í umsögn Póstmarkaðarins er einnig vikið að ummælum PFS í ákvörðun stofnunarinnar nr. 36/2010 um forsendur þess afsláttar sem Íslandspóstur veitir stórnotendum, en í forsendum hennar var m.a. miðað við að því að vandséð væri að forsendur afsláttarins gætu staðist nema að framkvæmd útburðar yrði með þeim hætti sem Íslandspóstur áformaði. Einnig tiltók PFS í tilvitnaðri ákvörðun að stofnunin myndi taka það til sérstakrar skoðunar, hvert hið raunverulega hagræði væri fyrir Íslandspósts að móttaka póst samkvæmt sérstakri gjaldskrá fyrir stórnotendur, sbr. það samráð sem tilkynnt var á heimasíðu PFS þann 29. júní 2010. Með tilvitnuðu orðalagi var stofnunin einungis að vísa til þess að forsendur þess afsláttar sem Íslandspósti er skylt að veita stórnotendum skal byggja á því kostnaðarhagræði sem af viðskiptunum hlýst fyrir Íslandspósts. Á þeim tíma sem ákvörðun PFS var tekin hafði stofnunin undir höndum töluleg gögn frá Íslandspósti sem rökstuddu þær breytingar á skilmálum sem um er deilt. Í niðurstöðu úrskurðarnefndar um þetta atriði sagði hins vegar.

„Meðan ekki liggur fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði sé af umræddum breytingum á dreifingartíma stórnotenda í skilmálum Íslandspósts, fær úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hins vegar ekki séð, að tók standi til að heimila umrædda skilmála, sbr. m.a. fyrrnefnda 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.“

Umrædd ummæli nefndarinnar verða ekki skilin á annan veg en að áður en til þess kemur að hinir breyttu skilmálar komi til framkvæmda þurfi að liggja fyrir formleg niðurstaða og þar með afstaða PFS til þess hvort um raunverulegt hagræði væri að ræða fyrir Íslandspósts, sem endurspegladist síðan í þeim afsláttum sem veitir eru. Er því með öllu ómögulegt að skilja hvernig starfsmenn PFS hafi gert sig vanhæfa til að fjalla um málið þegar það kemur á ný til meðferðar hjá stofnunin með umfjöllun sem er efnislega er í samræmi við meginniðurstöðu úrskurðarins. Enda er það í samræmi við meginregluna um að stjórnvald glati ekki hæfi sínu til að fjalla um einstakt mál þótt ákvörðun þess hafi verið ógilt af æðra settu stjórnvaldi og málinu, eftir atvikum, verið vísað þangað aftur til efnislegrar meðferðar.

Ekki er fallist á kröfu Póstmarkaðarins um að starfsmenn PFS séu vanhæfir af framangreindum ástæðum.

IV.

Svör við öðrum athugasemdum Póstmarkaðarins og nánar um sjónarmið Póst- og fjarskiptastofnunar

4.1. Almenn um athugasemdir Póstmarkaðarins

Með bréfi, dags. 3. maí 2011 var Póstmarkaðinum gefinn kostur á því að veita umsögn um gögn og forsendur Íslandspósts um kostnaðarlegt hagræði af breyttu dreififyrirkomulagi. Taldi PFS að unnt væri að afmarka andmælaréttinn við þetta úrlausnarefni í ljósi niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála í úrskurði sínum nr. 10/2010.

Í umsögn Póstmarkaðarins, sbr. bréf dags. 20. maí 2011, er hins vegar harla lítið fjallað um kostnaðarlegt hagræði Íslandspóst um umrædda breytingu á dreifikerfi sínu, en því er m.a. borið við að fyrirtækið hafi ekki aðgang að gögnum sem njóti trúnaðar vegna viðskipta- og samkeppnishagsmuna. Virðist fremur sem Póstmarkaðurinn líti svo á að um endurtekinn málflytning sé að ræða um öll þau sömu atriði og komu til skoðunar í nefndum úrskurði úrskurðarnefndar. Þó svo að PFS telji óþarft að fara yfir þessi atriði aftur hefur stofnunin

ákveðið að láta fyrirtækið njóta vafans og svara þessum athugasemdum eftir bestu getu, m.a. í þeim tilgangi að leiðrétta misskilning og rangfærslur.

Hér að neðan verður fjallað um einstaka efnislegar athugasemdir sem ekki hefur verið fjallað um hér að ofan og lutu að meintu vanhæfi starfsmanna PFS. Í sumum tilvikum ber á góma efnisatriði sem áður hefur verið fjallað um, en þá er um að ræða athugasemdir Póstmarkaðarins sem varða efnisatriði málsins og PFS þykir vera tilefni til þess að fjalla nánar um.

4.2. Um úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 10/2010, dags. 13. apríl 2011, felldi nefndin úr gildi ákvörðun PFS nr. 36/2010, um breytingar á skilmálum Íslandspósts, á þeim grundvelli að á meðan ekki lægi fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði væri af umræddum breytingum á dreifingartíma stórnotenda í skilmálum Íslandspósts, fái nefndin ekki séð að rök standi til þess að umræddir skilmálar yrðu heimilaðir, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Jafnframt tiltók nefndin að samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skyldi sérgjaldskrá fyrir stórnotendur byggjast á kostnaðarhagræði og að meðan ekki lægi fyrir það kostnaðarhagræði sem hlytist af fimm daga dreifingu væri Íslandspósti ekki að mati úrskurðarnefndar heimilt að hafa lengri dreifingartíma á pósti frá stórnotendum en gildi um almennan póst.

Nefndin hafnaði hins vegar þeim rökum kæranda að reglur stjórnisýsluréttarins um rannsóknarskyldu og andmælarétt hefðu verið brotnar.

Með vísun til ofangreinds verður í þessum hluta ákvörðunarinnar því að meginhluta fjallað um þann þátt málsins sem varðar kostnaðarhagræði Íslandspósts af breytingunum. Þá verður einnig vikið að sjónarmiðum um jafnræði notenda m.a. hvort að skilmálabreytingin feli í sér ólögmæta mismunun af hálfu Íslandspósts. Áður en til þess kemur er þó nauðsynlegt að víkja stuttlega að nokkrum af þeim málsástæðum Póstmarkaðarins er varða bókhaldslegan aðskilnað, dagstimplun og um rétt Íslandspósts til að breyta skilmálum þjónustunnar.

4.3. Athugasemdir Póstmarkaðarins um framkvæmd dagstimplunar.

Í umsögn Póstmarkaðarins er einnig vikið að því að með því að flokka póst frá stórnotendum daginn eftir móttöku felist skýrt brot gegn ákvæðum laga um dagstimplun. Telur fyrirtækið að það liggi í hlutarins eðli að „dagstimplun“ geti ekki farið fram á öðrum degi en móttöku degi enda væri þá ekki um dagstimplun að ræða.

Afstaða PFS

Í 3. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að allar póstsendingar í alþjónustu skulu dagstimplaðar eins fljótt og hagkvæmilega verði fyrir komið eftir móttöku þeirra. Eins og sjá má af orðalagi ákvæðisins hefur löggjafinn eftirlátið póstrekingum svigrúm um hvenær dagstimplunin sjálf er framkvæmd, sbr. orðalagið „*eins fljótt og hagkvæmilega verður við komið eftir móttöku þeirra*“. Undirliggjandi er vafalítið það markmið laganna í 2. gr. að tryggja hagkvæma pósthjónustu og að ekki sé lagt út í óþarfa kostnað af hálfu póstrekinga sem á endanum myndu bitna á neytendum í formi hærri gjaldskráa. Miðað við það vinnslufyrirkomulag sem sett hefur verið upp á magnpósti þar sem hann er unninn og flokkaður daginn eftir móttöku verður ekki talið óeðlilegt vinnulag að hann sé dagstimplaður um leið og flokkun fer fram, svo framarlega sem dagstimplun sýnir móttökudag.

4.4. Úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði Íslandspóstis.

Í umsögn Póstmarkaðarins er vikið að því að viðfangsefni þessa máls sé ekki að leiða í ljós meint hagræði af því að tefja póst frá stórnotendum. Telur fyrirtækið að til að hægt sé að komast að rétttri og lögmætri niðurstöðu um afsláttarkjör til stórnotenda sem samræmast 5. mgr. 16. gr. laga verði að ljúka þeirri úttekt sem verið hefur í gangi á fjárhagslegum aðskilnaði milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar Íslandspóstis.

Afstaða PFS

PFS hefur síðan í byrjun árs 2010 unnið að úttekt á bókhaldi Íslandspóstis, sbr. bréf PFS til fyrirtækisins, dags. 28. janúar 2010. Sú úttekt hefur engin áhrif á niðurstöðu þess máls sem hér er til meðferðar. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 10/2010 var fyrri ákvörðun PFS um sama efni felld úr gildi m.a. með þeim rökum að á meðan ekki lægi fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði sé af umræddum breytingum á dreifingartíma stórnotenda í skilmálum Íslandspóstis, fái nefndin ekki séð að rök standi til þess að heimila umrædda skilmála, sbr. 5. gr. 16. gr. laga um póstþjónustu. Einnig vísaði nefndin til þess að sérgjaldskrá fyrir stórnotendur skyldi byggjast á kostnaðarhagræði.

Í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar sendi Íslandspóstur nýtt erindi inn til PFS þar sem m.a. er að finna samantekt á kostnaðarhagræði fyrirtækisins af breytingunum. Fyrirtækið á því lögbundinn rétt til þess, sbr. 1 og 5. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu og með hliðsjón af úrskurði nefndarinnar að PFS yfirfari og eftir atvikum staðfesti kostnaðarhagræði fyrirtækisins af breytingunum. Með þeirri yfirferð, sbr. kafla 5.3 í ákvörðun þessari er verið að bæta úr þeim ágalla sem úrskurðarnefnd taldi vera á hinni fyrri ákvörðun PFS. Þá skiptir og máli í þessu sambandi að aðeins er verið að reikna út og staðfesta hvað sparist við einhverja ákveðna tilhögun á framkvæmd póstþjónustu. Slíka útreikninga hvort sem þeir varða vinnu í Póstmiðstöð, sem tengist XY dreififyrirkomulaginu, eða útburðinn sjálfan er auðveldlega hægt að reikna án tengsla við þá bókhaldsúttekt sem nú er í gangi á vegum PFS.

4.5. Um að skilmálar brjóti gegn lögum og um jafnræði

4.5.1. Um að skilmálar brjóti gegn lögum

Í umsögn Póstmarkaðarins er m.a. vikið að því að löggjafinn hafi sett ýmsar kröfur á Íslandspóstis til að tryggja jafnræði notenda, sbr. 1. mgr. 6. gr. og 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu og í c.lið 3. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um PFS. Dregur Póstmarkaðurinn síðan þá ályktun af ofangreindum ákvæðum að Íslandspósti sé óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum nema málefnalegar ástæður liggi því til grundvallar.

Jafnframt vísar Póstmarkaðurinn til 5., 10. og 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003 og að skilmálabreytingar Íslandspóstis verði að meta með hliðsjón af þessum ákvæðum og skoða í því ljósi að um lögbundna þjónustu er að ræða sem lýtur grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um lögbundna þjónustu. Síðan segir í umsögninni:

„Ekki verður deilt um það að í framangreindum ákvæðum er enginn greinarmunur gerður á pósti eftir því hvort hann kemur frá stórnotendum eða öðrum notendum enda væri slíkt í beinni andstöðu við ákvæði laga um póstþjónustu, sem tryggja eiga jafnræði viðskiptavina Íslandspóstis hf. Framangreind ákvæði taka því sannarlega til bréfaþósts í einkarétti frá stórnotendum. Þá er ljóst að þær þjónustu- og gæðakröfur sem gerðar eru til Íslandspóstis hf. sem sinnir alþjónustu, taka jafnt til pósts frá stórnotendum sem og pósts frá öðrum notendum. Af þessu leiðir að ótvíræð fyrirmæli 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 taka án nokkurs vafa til

dreifingar á bréfaþósti í einkarétti frá stórnotendum. Mismundandi meðhöndlun á þósti eftir því hver er notandi þjónustunnar er því ólögmat nema breytingar verði gerðar á lögum.“

Telur Póstmarkaðurinn að sú staðreynd að þósti frá stórnotendum verði dreift á lengri tíma en almennum þósti brjóti gegn framangreindum laga- og reglugerðar ákvæðum auk þess sem um klára mismun sé að ræða.

Afstæða PFS

Að mati PFS var leyst úr öllum þeim sjónarmiðum í ákvörðun PFS nr. 36/2010 sem lúta að því hvort að það sé í andstöðu við ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002 eða reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, að taka upp hið nýja XY- fyrirkomulag af hálfu Íslandspósts. Ef úrskurðarnefndin hefði talið að það væri í andstöðu við þær réttarheimildir sem Póstmarkaðurinn vísar til hefðu hún að sjálfsögðu þegar af þeirri ástæðu átt að ógilda ákvörðun PFS, í stað þess að ógilda hana á þeim grunni að ekki lægi fyrir af hálfu PFS hvert kostnaðarhagræðið væri. Það að taka upp nýtt dreififyrirkomulag af hálfu Íslandspósts verður því ekki talið óheimilt á grundvelli laga um pósthjónustu eða reglugerðar um alþjónustu.

4.5.2 um jafnræði

Í umsögn Póstmarkaðarins er víðað að finna umfjöllun um að gæta þurfi að jafnræðisreglum. Telur Póstmarkaðurinn að þær tillögur sem lagðar hafa verið fram af hálfu Íslandspósts feli í sér grundvallarbreytingar á lögbundinni pósthjónustu og að þær leiði til ólögmatrar mismunar gagnvart svokölluðum stórnotendum pósthjónustu. Samkvæmt 6. gr. laga um pósthjónustu skal „Íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum á viðráðanlegu verði“ auk þess sem PFS ber að tryggja að umrædd þjónusta „sé veitt án mismunar af nokkru tagi“.

Á öðrum stað í umsögninni segir að skilmálar Íslandspósts brjóti gegn jafnræði viðskiptavina enda sé einum hópi viðskiptavina gert að þola verulegar tafir á dreifingu þósts. Einnig er vikið að því að Íslandspósti sé heimilt að búa til nýjan þjónustuflokk en að slíkur flokkur þurfi að vera opinn öllum notendum og að stórnotendur eigi að njóta afsláttar í samræmi við hagræðið af viðskiptunum í hverjum og einum þjónustuflokki. Þá segir jafnframt eftirfarandi:

„Ástæða er til að taka fram að í ákvörðun PFS nr. 36/2010 er því ranglega haldið fram að breyttir skilmálar Íslandspósts hf. raski ekki jafnræði stórnotenda þar sem þeir hafi val um að pósthleggja samkvæmt hinni almennu gjaldskrá um magnþósts, sem tryggi a.m.k. 85% dreifingu til móttakenda daginn eftir pósthlagningu. Framangreind fullyrðing er ekki einungis röng heldur felur í sér mikla vanþekkingu á starfsemi Póstmarkaðarins ehf. sem pósthmiðlara. Í pósthmiðlun felst að safnað er saman þóstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhent Íslandspósti hf. til dreifingar í gegnum pósthdreifingarkerfi félagsins. Póstmarkaðurinn ehf. safnar þósti frá viðskiptavinum sínum og afhendir Íslandspósti hf. í miklu magni en Íslandspóstur hf. veitir sömu viðskiptavinum afslátt frá gjaldskrá komi þeir með þóst beint til félagsins. Grundvöllurinn að rekstri Póstmarkaðarins ehf. er sá afsláttur sem fyrirtækið fær frá Íslandspósti hf. sem er umfram þann afslátt sem viðskiptavinir fyrirtækisins myndu fá hjá Íslandspósti hf.

Það blasir við að Póstmarkaðurinn ehf. sem og önnur fyrirtæki sem starfa við pósthmiðlun geta ekki starfað á pósthmarkaði eða pósthlagt samkvæmt hinni almennri

gjaldskrá Íslandspóstis hf. nema þau fái afslátt frá Íslandspósti hf. Skilmálar Íslandspóstis hf., sem nú eru til skoðunar, fela í sér að Póstmarkaðurinn ehf. fær ekki afslátt af almennri gjaldskrá Íslandspóstis hf. fyrir magnpóst. Póstmarkaðurinn ehf. getur því augljóslega ekki valið að póstleggja samkvæmt almennri gjaldskrá Íslandspóstis hf. og er því knúinn til að póstleggja póst með fimm daga dreifingu eins og staðfest var í títtnefndum úrskurði kærunefndarinnar en þar segir: „*Hins vegar er að mati nefndarinnar ekki verið að bjóða upp á fjölbreyttari vöruflokka með hinni sérstöku gjaldskrá til stórnotenda heldur stendur stórnotendum eingöngu til boða fimm daga dreifing miðað við þá skilmála sem nú hafa tekið gildi.*“

Telur Póstmarkaðurinn því að skilmálabreyting Íslandspóstis gangi gegn þeim kröfum um jafnræði sem eru í lögum um pósthjónustu og beri þegar ef þeirri ástæðu að hafna henni. Hins vegar gerir fyrirtækið ekki athugasemdir við að Íslandspóstur bjóði upp á og þrói nýja vöruflokka með mismunandi dreifitíma. Mótmælin byggjast á ólögmati mismunun Íslandspóstis hf. eftir því hver sé notandi þjónustu fyrirtækisins. síðan segir:

„Það er kjarni athugasemda Póstmarkaðarins ehf. sem á lögum samkvæmt rétt, sem PFS ber að tryggja, til þess að njóta sömu þjónustu og aðrir viðskiptavinir Íslandspóstis hf. og á kjörum sem taka mið af kostnaði sem Íslandspóstur hf. hefur ekki þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu, sbr. 5. mgr. 16. gr. pþl. Ef Íslandspóstur getur boðið viðskiptavinum önnur og betri kjör ef pósti er dreift yfir fimm daga í stað þriggja er fyrirtækinu frjálst að bjóða upp á slíkan vöruflokk. Slíkir skilmálar verða þá að vera aðgengilegir öllum notendum og stórnotendum eiga að njóta þar sérkjara í samræmi við hagræði af viðskiptunum. Íslandspóstur getur hins vegar ekki mismunað stórnotendum með þeim hætti að veita þeim einungis afslátt gegn skilyrði um 5. daga dreifingu.“

Afstaða PFS

Ákvæðins misskilnings virðist gæta um efni og inntak 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Í ákvæðinu eru söfnunaraðilar og stórir viðskiptavinir (fyrirtæki) lögð að jöfnu og eiga því að njóta sömu kjara og falla undir sömu skilmála t.d. um magn og þar með afsláttarkjör.

Það er því ekki rétt sem haldið er fram að söfnunaraðilar eigi á grundvelli ákvæðisins lögbundinn rétt til að fá afslátt sem sé umfram þann afslátt sem aðili fær sem afhendir mikið magn póstsendinga í einu, sbr. orðalag ákvæðisins „... sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu *eða* (leturbreyting PFS) fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstarleyfishafa“. Þannig ætti stórfyrirtæki á grundvelli ákvæðisins sama rétt til afsláttar og söfnunaraðili að uppfylltum þeim skilmálum sem í gildi eru á hverjum tíma. Með öðrum orðum afslátturinn á ekki að aukast við það eitt að samið sé við söfnunaraðila ef engar aðrar hlutlægar breytur breytast t.d. magn eða önnur sjáanleg starfsemi er viðhöfð sem eykur hugsanlegan sparnað Íslandspóstis í skilningi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, eins og skilja má málflutning Póstmarkaðarins

Eins og fram kemur í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu og Póstmarkaðurinn bendir m.a. á í athugasemdum sínum skal sérgjaldskrá fyrir stórnotendum, þ.e. söfnunaraðila og þá aðila sem afhenda mikið magn í einu (t.d. bankar) taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Hér er í *fyrsta lagi* um að ræða hagræði sem verður til við móttöku sendinga í Póstmiðstöð Íslandspóstis, í þessu tilviki það hagræði sem skapast af þeim möguleika að geta dreift á lengri tíma og í *öðru lagi* það hagræði sem hlýst af uppskiptingu

hverfa bréfbæra í XY. (Um hvað sparast við XY fyrirkomulagið vísast til kafla 5.3) Þennan sparnað er Íslandspóstur skyldugur til að láta stórnotendur njóta góðs af í formi afsláttar, sbr. áskilnað 4. mgr. 16. gr. að gjaldskrár skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna.

Eðli málsins samkvæmt geta því gilt önnur skilyrði fyrir þá aðila sem rétt eiga til að nýta sér þá sérgjaldskrá sem sett er á grundvelli þessarar heimildar Íslandspósts en þau skilyrði sem gilda um afhendingu á almennum pósti. Helgast það m.a. af því að með ákvæðinu er sérstaklega verið að koma til móts við þarfir stórnotenda, þ.e. söfnunarfyrirtækja og aðila sem afhenda mikið magn í einu.

Þá telur PFS einnig að með hinum breyttu skilmálum sé verið að tengja betur saman, en gert var samkvæmt eldri skilmálum, þá þjónustu sem núverandi afsláttarkjör og gildandi samningar við stórnotendur ganga út frá. Með breytingunum fæst þannig betri kostnaðartenging, sbr. 5.mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slíkt getur tæpast fallið undir ólögmetna mismunun af hálfu Íslandspósts.

V.

Forsendur og niðurstaða

5.1. Almennt um einkarétt Íslandspósts

Samkvæmt 7. gr. laga um pósthjónustu er Íslandspóstur með einkarétt á bréfum sem eru undir 50. gr. Íslensk stjórnvöld áforma að afnema einkarétt á bréfum undir 50 gr. fyrir lok ársins 2013. Ein af meginröksemdum stjórnvalda fyrir því að viðhalda einkarétti hefur verið að með honum sé betur tryggt að allir eigi kost á því að fá sambærilega þjónustu óháð því hvar þeir búa á landinu. En einkaréttinum er m.a. ætlað að standa undir þeim kostnaði sem til fellur við svokallaða alþjónustu hér á landi. Þær tekjur sem Íslandspóstur hefur af pósti frá stórnotendum eiga því eðli málsins samkvæmt einnig að einhverju leyti að standa undir þeim kostnaði sem til fellur vegna alþjónustu.

Hugtakið pósthjónusta er skilgreint í 4. gr. laganna, þar segir „*Pósthjónusta: Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu*“

Sá þáttur pósthjónustu sem hér er til umfjöllunar er dreifikerfi Íslandspósts en fyrirtækið hefur einkarétt á dreifingu á póstsendingum undir 50 gr., en sendingar undir 50 gr. er meginuppstaða þess pósts sem kemur inn í dreifikerfi Íslandspósts.

Með 2. gr. laga nr. 139/2002 var bætt við nýrri málsgrein í 16. gr. laganna, nú 5. mgr. Með breytingunni er gert ráð fyrir að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa og eiga sömu skilmálar að gilta fyrri báða aðila.

Að mati PFS er mikilvægt að hafa ofangreint lagaumhverfi í huga þegar metið er kostnaðarhagræði Íslandspósts af viðskiptum við stórnotendur og skiptir þá einu hvort um stór fyrirtæki er að ræða sem í krafti stærðar sinnar eða eðli viðskipta afhenda mikið magn til póstdreifingar eða um sé að ræða söfnunaraðila sem safna saman pósti frá mörgum aðilum og afhenda Íslandspósti til dreifingar. Stórfyrirtæki sem og söfnunaraðilar eiga þannig rétt á að fá sambærileg kjör og skulu undirgangast sömu viðskiptaskilmála hjá Íslandspósti enda sé að því gefnu að afhent magn sé það sama og frágangur í samræmi við þá skilmála sem í gildi eru.

5.2. Forsendur Íslandspósts fyrir kostnaðarhagræði

Í erindi Íslandspósts er tekið saman yfirlit yfir röksemdir Íslandspósts fyrir innleiðingu XY dreifikerfisins, ásamt kostnaðarútreikningum.

Íslandspóstur hefur haft hag af því í gegnum tíðina að hafa svigrúm til að dreifa magnpósti á lengri tíma en skylt er að dreifa A- pósti, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003. En fyrirtækið hafði allt þar til þeir skilmálar sem hér er til meðferðar nýtt sé að einhverju leyti sammingsbundið svigrúm til að dreifa magnpósti á lengri tíma en hefðbundnum pósti, þ.e. A- pósti.

Íslandspóstur hefur lagt fram eftirfarandi röksemdir fyrir því kostnaðarhagræði sem samkvæmt 6. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu skal vera grundvöllur fyrir þeim afslætti sem fyrirtækinu er skylt að veita.

5.2.1. Fækkun stöðugilda í póstdreifingu

Samkvæmt Íslandspósti gengur hagræðið út á að stöðugildum í dreifingu muni fækka miðað við síðasta ár um 54 eða 33 á höfuðborgarsvæðinu og 21 á landsbyggðinni. Einnig sé reiknað með lítils háttar hagræði í Póstmiðstöð.

5.2.2. Vinna bréfbera

Í erindi Íslandspósts er gefið yfirlit yfir hvernig vinna bréfbera skiptist í mismunandi verkhluta innanhúss og utan. Mælingar voru gerðar á vinnu 31 bréfbera í fullu starfi og var mælt dagana 12., 13. og 20. janúar 2011. Mældir voru eftirfarandi verkþættir: Grófflokkun, skápaflökkun, fjölpóstur brotinn, fjölpósti raðað í skápa, frágangur í tösku, skráningar (áframsendingar, biðpóstur o.s.frv.), pásur, vigtun tösku, biðtími eftir keyrslu í hverfi, biðtími vegna misflokunar, ferðatími í hverfi og útburður. Þá var þeim tíma sem fór í að vinna að hverjum verkþætti skipt niður á vörurnar eftir því sem við átti.

Fram kom hjá Íslandspósti að niðurstöður mælinganna sýndu að ef engin fjölpóstur er í dreifingu tekur innvinna [...] % vinnutímans en útivinnan [...] %. Þegar fjölpóstur er í dreifingu tekur innvinna bréfa [...] %, innvinna fjölpósts [...] % og útburður [...] %. Einnig voru teknar úr bókhaldskerfi félagsins tölur yfir fjölpóstdreifingu í 5 póstnúmerum á höfuðborgarsvæðinu þar sem taldir voru hversu marga daga dreifing fjölpósts fór fram á tímabilinu ágúst – desember 2010. Að meðaltali reyndist fjölpósti dreift í [...] % tilvika yfir þetta tímabil. Til að fá yfirlit sem sýnir betur raunverulega samsetningu pósts voru niðurstöður mælinga notaðar skv. áður nefndu hlutfalli fjölpósts, þ.e. fjölpóstur fái einungis vægi þá daga sem honum er dreift. Ofangreindar niðurstöður fela því í sér þá niðurstöðu um vinnutíma bréfbera að mati Íslandspósts að innvinna vegna áritaðra bréfa er [...] %, innvinna fjölpósts [...] % og útburður [...] %.

5.2.3. Stytting á gönguleið bréfbera

Í erindi Íslandspósts kemur fram að heimreiðar séu um 40% af heildagönguleið bréfbera og að í áætlunum um hagræði hafi verið gengið út frá að magn A- pósts yrði um 35% af heildarmagni áritaðs pósts. Miðað við þessar forsendur þyrfti að fara í u.þ.b. þriðja hvert hús í helmingi útburðarsvæðisins og gönguleið myndi styttest sem næmi um 16-18%.

Til að finna út þessar tölur voru vegalengdir mældar í 10 bréfaberahverfum sem valin voru af handahófi. Annars vegar fimm blönduð hverfi þar sem bæði voru sérbylí og fjölbýli og hins vegar 5 hrein hverfi, þ.e. 3 hverfi einungis með fjölbýli og 2 hverfi þar sem einungis voru sérbylí.

Niðurstaða í mælingum Íslandspóst var að gönguleið bréfbera styttist með eftirfarandi hætti:

- a) Heildargönguleið í blönduðum hverfum styttist um 16% að meðaltali í fimm hverfum, eða 7-23% í einstökum hverfum.
- b) Heildargönguleið í fimm hreinum hverfum styttist um 18% að meðaltali. Gönguleiðir í fjölbýlishverfum styttust ekkert þar sem gert er ráð fyrir því að 35% af pósti væri A-póstur sem þarf að bera í öll hús. Hins vegar kemur til hagræði við flokkun í póstkassasamstæður í fjölbýlishúsum sem flýttir fyrir útburði viðkomandi bréfbera sem óbeint leiðir til þess að hvert útburðarhverfi getur verið stærra. Gönguleiðir þar sem einungis var um sérbyli að ræða styttust hins vegar um 30-31%

5.2.4. *Hagræði í Póstmiðstöð*

Hagræðið í Póstmiðstöð hafi verið áætlað innan við 4% af heildarhagræðinu. Kerfisbreytingin leiði til breytts og flóknara vinnulags í Póstmiðstöð auk minni afkastagetu vegna þarfar á því að halda sendingum aðskildum í sinn hvorn hverfishluta bréfberans. Það leiði m.a. til fleiri keyrslna í flokkunarvél.

Þá bendir Íslandspóstur einnig á í rökstuðningi sínum að hluti af magnpósti hafi ávallt verið unninn daginn eftir póstlagningu vegna álags m.a. í kringum mánaðarmót. Með kerfisbreytingunni hefði sá hluti magnpósts verið enn meiri. Það hafi því verið ákveðið að vinna magnpóst daginn eftir póstlagningu. Að mati Íslandspósts fæst með því jafnara þjónustustig á allan magnpósts, náð er fram hagræðingu og aukin nýting náist fram á flokkunarvél sem annars stæði ónotuð fyrir hádegi.

5.2.5. *Lækkun launakostnaðar*

Útreikningar Íslandspósts leiða til þess að hið nýja fyrirkomulag leiði til lækkunar launakostnaðar um 15% miðað við að nýtt fyrirkomulag væri komið á með nýjum skilmálum og breyttri verðskrá. Kostnaðarhagræðið verði fyrst og fremst til í dreifingu á dreifingarstöðvum og pósthúsum.

Til að styðja við ofangreindar forsendur og útreikninga lagði Íslandspóstur fram yfirlit yfir raunkostnað vegna launa og launatengdra gjalda á árunum 2009 til 2011. Samkvæmt því yfirliti má sjá að launakostnaður á milli 1 ársfjórðungs 2010 og 2011 lækkaði kostnaðurinn um 9% og miðast fjárhæðir við verðlag hvers tímabils. Á því tímabili sem um ræðir hóf fyrirtækið innleiðingu XY dreifikerfisins, sbr. ákvörðun PFS nr. 36/2010

Þá nefnir fyrirtækið einnig sem dæmi að kerfið hafi leitt til fækkunar ársverka í bréfaútburði, um 23% á Akranesi og um 18% í Keflavík.

Rauntölur staðfesti því lækkun dreifingarkostnaðar á þessu tímabili og renna því stoðum undir þær áætlanir og útreikninga um hagræðið af XY kerfinu, sem gerðir hafa verið.

Út frá ofangreindum mælingum og upplýsingum úr upplýsingarkerfum Íslandspósts reiknaði fyrirtækið út áhrif breytinganna á kostnað hvers bréfs. Útkoman var sú að reiknað kostnaðarhagræðið fyrir fyrirtækið af því að geta dreift pósti frá stórnotendum á öðrum og þriðja degi frá póstlagningu, nemi um 9% af fullu burðargjaldi A-pósts.

Skipting kostnaðarhagræðisins niður á mismunandi vöruflokka hafa verið reiknuð af hálfu Íslandspósts og er niðurstaðan sú að hlutfall kostnaðarhagræðis vegna bréfa innan einkaréttar sé um 73% af heildarhagræðinu.

Að mati Íslandspósts njóta viðskiptavinir þegar í dag þessa hagræðis og telur fyrirtækið að jafnvel þó að það sé verulegt dugi það ekki til því afkomutölur sýni að þörf sé á gjaldskrárhækkunum.

5.3. Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

5.3.1. Inngangur

PFS hefur haft til yfirferðar erindi frá Íslandspósti, dags. 28. júní 2010, vegna breyttrar uppbyggingar verðskrár (A/C póstur) og skilmálabreytinga. Samhliða hefur stofnunin haft til skoðunar kostnaðarhagræði af innleiðingu XY-dreifikerfis fyrir magnpóst frá stórnotendum sem njóta umframafsláttu. Magnpóstur frá stórnotendum nam [...] ¹ millj. sendinga á árinu 2010, eða sem samsvarar [...] % af öllum einkaréttarpósti innanlands.

Erindi Íslandspósts hafa farið í innanlandssamráð og í frekari skoðun hjá stofnuninni. PFS hefur leitað eftir ítarlegri gögnum, mælingum og svörum frá Íslandspósti á undanföllum mánuðum, m.a. vegna þess hagræðis sem Íslandspóstur telur að XY dreifikerfið skili í rekstri fyrirtækisins.

PFS hefur yfirfarið framlögð gögn Íslandspósts, kallað eftir viðeigandi viðbótargögnum og nánari upplýsingum á undanföllum mánuðum og við vinnslu þessa erindis frá Íslandspósti. Skoðun PFS hefur falið í sér mat á forsendum og útreikningum Íslandspósts sem fyrirtækið notar við að meta kostnaðarhagræði sitt af upptöku XY dreifikerfis í bréfaútburði. Í vinnslu málsins hefur PFS m.a. lagt áherslu á að Íslandspóstur framkvæmdi umfangsmeiri og nákvæmari greiningar og mælingar á einstökum atriðum sem snertu það kostnaðarhagræði sem Íslandspóstur taldi sig ná fram með breyttu fyrirkomulagi útburðar magnpósts frá stórnotendum sem njóta umframafsláttu.

Íslandspóstur hefur að beiðni PFS m.a. gert ítarlegar mælingar á áhrifum XY dreifikerfis á vinnu og gönguleiðir bréfbera, vinnu í póstmíðstöð og á öðrum þáttum sem tengjast útburði bréfaþósts.

Íslandspóstur segir að hagræðið af því að taka upp XY dreifikerfið gangi út á að stöðugildum í dreifingu fækki um 54 eða 33 á höfuðborgarsvæðinu og 21 á landsbyggðinni miðað við árið 2010. Einnig sé reiknað með lítils háttar hagræði í Póstmíðstöð að sögn Íslandspósts.

5.3.2. Fækkun stöðugilda í bréfadreifingu

Íslandspóstur hefur lagt fyrir PFS ítarleg og sundurliðuð gögn um framkvæmd og niðurstöðu mælinga sinna varðandi vinnu bréfbera.

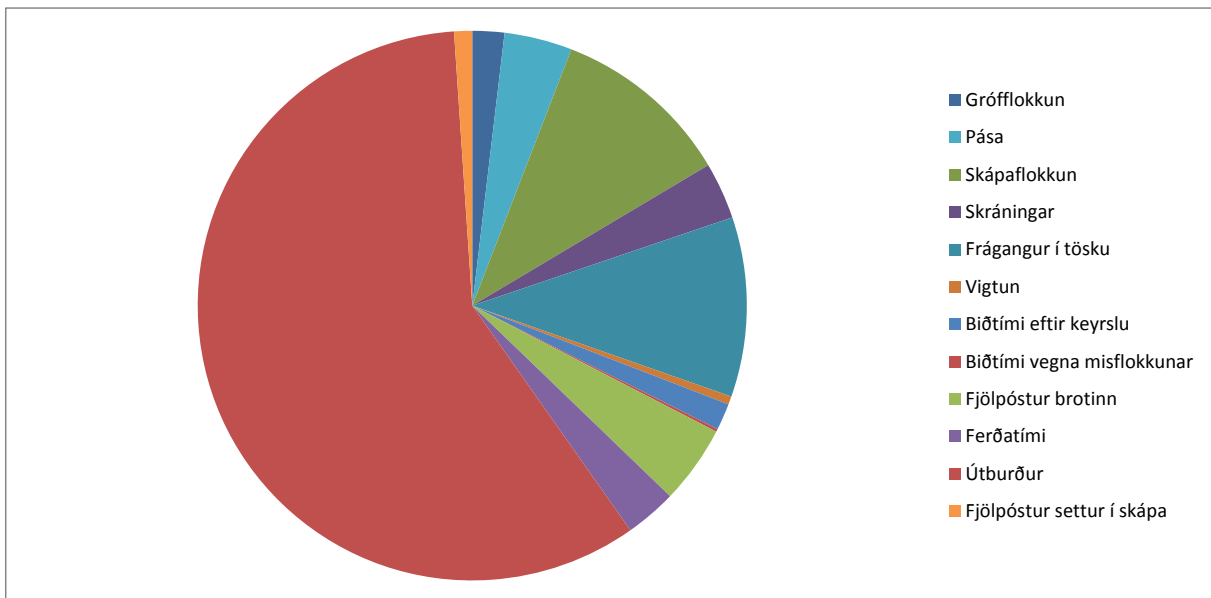
Gerð var greining á vinnu bréfbera í janúar sl. Mælingar voru gerðar á vinnu 31 bréfbera í fullu starfi. Mældir voru eftirfarandi verkþættir: Grófflokkun, skápaflökkun, fjölpóstur brotinn, fjölpósti raðað í skápa, frágangur í tösku, skráningar (áframsendingar, biðpóstur o.s.frv.), pásur, vigtun tösku, biðtími eftir keyrslu í hverfi, biðtími vegna misflokunar, ferðatími í hverfi og útburður. Þá var þeim tíma sem fór í að vinna að hverjum verkþætti skipt

¹ Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um upplýsingar sem felldar hafa verið brott innan hornklofa í framhaldinu.

niður á vörurnar eftir því sem við átti. Markmið með framangreindri úttekt var að ná heilstæðu yfirliti yfir einstaka verkþætti bréfbera svo að greina mætti nánar áhrif breytinga vegna XY dreifikerfisins á vinnu bréfbera.

Niðurstöður mælinganna voru eftirfarandi, sbr. mynd 1, um hvernig vinnutíma bréfbera skiptist í einstaka verkþætti:

Mynd 1 – Verkþættir vegna vinnu bréfbera við flokkun og útburð



Skýring: Upplýsingar um hlutfalls skiptingu vinnutíma bréfbera hafa verið felldar út vegna trúnaðar.

Með vísun til framangreindrar skiptingar vinnu bréfbera í verkþætti, sbr. mynd 1, þá er hlutfall útivinnu á bilinu 62-64% af vinnutíma bréfbera og innivinnu um 36-38%. Framangreind bil skýrast af því hvort um er að ræða dreifingu með eða án fjölþósts.

Ljóst er að magn og samsetning pósts og stærð bréfberahverfa ræður mestu um hve mörg stöðugildi þarf í bréfaútburð á hverjum tíma.

Í erindi Íslandspósts kemur fram að í áætlunum um hagræði hafi verið gengið út frá að magn A- pósts yrði um 35% af heildarmagni áritaðs pósts. Miðað við þessar forsendur þyrfti að fara í u.þ.b. þriðja hvert hús í helmingi útburðarsvæðisins á hverjum degi.

PFS lagði fyrir Íslandspóst að gera ítarlegar mælingar á gönguleiðum bréfbera, til að sýna fram á hvaða áhrif fyrirhuguð breyting á útburði bréfapósts yrði með upptöku XY dreifikerfisins. Framkvæmd Íslandspósts var með þeim hætti að vegalengdir voru mældar í 10 bréfberahverfum sem valin voru af handahófi, en þó með það í huga að þau endurspegluðu sem best þversnið af bréfberahverfum hjá fyrirtækinu. Annars vegar var um að ræða fimm blönduð hverfi þar sem bæði voru sérbylí og fjölbylí og hins vegar fimm hrein hverfi, þar af þrjú hverfi einungis með fjölbylí og tvö hverfi þar sem einungis voru sérbylí.

Í mælingum Íslandspósts voru hverfin teiknuð upp, gönguleið í einstök hús mæld og áhrif breytinga reiknaðar út miðað við að um 35% af árituðum bréfapósti innan einkaréttar félli undir almennan póst (A-póst) og 65% undir magnpóst. Íslandspóstur hefur lagt fyrir PFS ítarleg gögn um framkvæmd og skráningu mælinga sinna svo og samandregna niðurstöðu

fyrir einstök hverfi og í heild. Að mati PFS sýna mælingar Íslandspósts að gönguleiðir bréfbera fyrirtækisins styttest umtalsvert með þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru á fyrirkomulagi dreifingar á pósti frá stórnotendum.

Niðurstaða í mælingum Íslandspósts var að gönguleið bréfbera styttest með eftirfarandi hætti:

Samanlögð gönguleið í fimm blönduðum hverfum styttest um 16%, en um 7-23% í einstökum hverfum, sbr. töflu 1.

Tafla 1 – Stytting vegalengdar í blönduðu hverfi

Hverfi	Fjöldi fjölbýli	Fjöldi sérbyli	Heildar- vegalengd (m)	Heildar- vegalengd (m)	Hlutfall sem sparast af heildarvegalengd
110- [...]	[...]	[...]	3.516	3.180	10%
270- [...]	[...]	[...]	4.437	3.823	14%
113- [...]	[...]	[...]	3.878	3.004	23%
220- [...]	[...]	[...]	8.196	6.633	19%
220- [...]	[...]	[...]	2.376	2.206	7%
Alls	[...]	[...]	22.403	18.847	16%

Samanlögð gönguleið í fimm hreinum hverfum styttest um 18%, sbr. töflu 2. Gönguleiðir í fjölbýlishverfum styttest ekkert þar sem ef gert væri ráð fyrir því að 35% af pósti væri A-póstur þá þarf að fara í öll hús. Hins vegar kemur til hagræði við flokkun í póstkassasamstæður í fjölbýlishúsum sem flýtir fyrir útburði viðkomandi bréfbera sem óbeint leiðir til þess að hvert útburðarhverfi getur verið stærra. Gönguleiðir þar sem einungis var um sérbyli að ræða styttest hins vegar um 30-31%

Tafla 2 – Stytting vegalengdar í hreinu hverfi

Hverfi	Fjöldi fjölbýli	Fjöldi sérbyli	Heildar- vegalengd (m)	Heildar- vegalengd (m)	Hlutfall sem sparast af heildarvegalengd
101- [...]	[...]	[...]	4.864	3.402	30%
109- [...]	[...]	[...]	1.638	1.638	0%
112- [...]	[...]	[...]	7.733	7.733	0%
170- [...]	[...]	[...]	1.798	1.798	0%
210- [...]	[...]	[...]	10.776	7.390	31%
Alls	[...]	[...]	26.809	21.961	18%

Vegið meðaltal gönguleiða í þeim 10 hverfum sem greind voru bendir til að stytting gönguleiðar sé um 17% að meðaltali, m.ö.o. hægt er af þeim sökum að stækka hverfi sem því nemur.

Þrátt fyrir stækkun bréfberahverfa fer bréfberi í færri póstlúgur á hverjum degi en áður, sem hefur þær afleiðingar að innvinna bréfbera vegna undirbúnings minnkar. Þegar verið er að flokka magnpóst, er hann í afmarkaðan hluta af flokkunarskáp sem gerir flokkun einfaldari og fljótlegri. Tæming flokkunarskápa, úrvinnsla áfram- og endursendinga, frágangur í töskur er fljótlegri vegna þess að póstlúgur eru færri. Vinnsla fjölpósts er einnig fljótlegri því einungis þarf að brjóta saman og raða upp fyrir helming af útburðarhverfi.

Miðað við að gönguleið bréfbera styttist um 17% þá vegur sú stytting langþingst í mögulegum sparnaði af upptöku XY dreifikerfisins. Framangreint gefur svigrúm til að stækka bréfberahverfi um [...]% að meðaltali. Áætlað er að stöðugildi bréfbera fækki um 54 af þessum sökum sem samsvarar um [...]% fækkun stöðugilda. Slík fækkun sparar í launakostnaði tæplega 160 millj. kr. á ársgrundvelli, en meðallaunakostnaður á stöðugildi bréfbera var um [...] millj. kr. á árinu 2010. Þar af er sparnaður innan einkaréttar áætlaður um 120 millj. kr. á ársgrundvelli.

5.3.3. Hagræði í Póstmiðstöð

Íslandspóstur telur nauðsynlegt að færa flokkun magnpósts frá stórnotendum sem njóta umframafsláttu frá móttökudegi til næsta dags samhliða innleiðingu XY dreifikerfisins til að tryggja skilvirka framkvæmd og kostnaðarhagræðingu í Póstmiðstöð félagsins.

Íslandspóstur áætlar að kostnaðarhagræði í Póstmiðstöð verði um 6,5 millj. kr. á ársgrundvelli af því að færa flokkun magnpósts frá stórnotendum frá móttökudegi til næsta dags. Forsenda sparnaðar í Póstmiðstöð er að magnpóstur frá stórnotendum sé flokkaður daginn eftir móttöku.

Til viðbótar við áætlað fjárhagslegt hagræði verður að horfa til þess að innleiðing XY dreifikerfis leiðir til breytts og flóknara vinnulags í Póstmiðstöð auk minni afkastagetu vegna þarfar á því að halda sendingum aðskildum í sinn hvorn hverfishluta bréfberans. Það leiðir m.a. til fleiri keyrslna í flokkunarvél. Íslandspóstur hyggst því bregðast við þessu aukna álagi og kostnaði vegna lengri flokkunartíma, með tilheyrandi aukinni yfirvinnu, með því að færa alla flokkun magnpósts frá stórnotendum til næsta dags frá móttöku hans í stað þess að flokka hann á móttökudegi eins og hingað til hefur verið gert.

Íslandspóstur lýsir verklaginu með eftirfarandi hætti:

- Vélvænn A póstur flokkaður í flokkunarvél.
- A póstur bréfberaflokkaður í flokkunarvél í sér keyrslu á næturvakt.
- Magnpóstur frá stórnotendum flokkaður frá 08:00 – 16:00 í flokkunarvél (póstnúmer og bréfberaflokkun).
- Aukinn tími sem fer í flokkunarvélina.
- Flutningseiningar merktar A og B.

Gert er ráð fyrir að framangreint leiði til lækkunar á launakostnaði í Póstmiðstöð sem nemur um 6,5 millj. kr. með eftirfarandi hætti:

- Fækkað um einn starfsmann á næturvakt, lækkun kostnaðar um [...] millj. kr.
- Fækkun á kvöldin, lækkun kostnaðar um [...] millj. kr.
- Fjölgun á morgnana, hækkun kostnaðar [...] millj. kr.

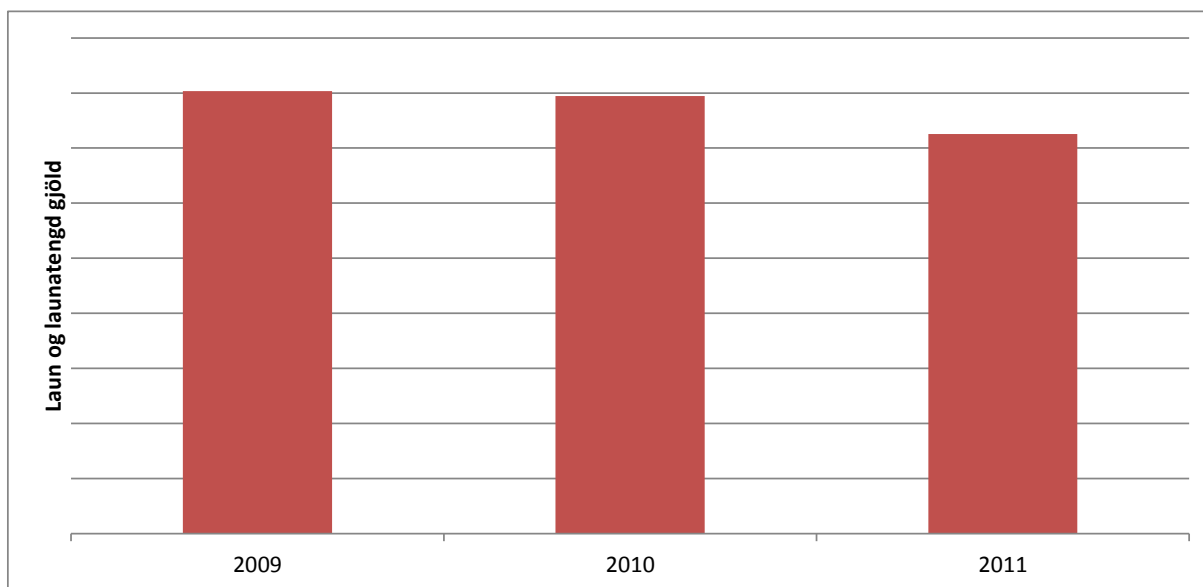
Íslandspóstur hefur að mati PFS ekki sýnt fram á að flokkun pósts frá stórnotendum daginn eftir móttöku hans sé nauðsynleg forsenda fyrir breyttu dreififyrirkomulagi. Hins vegar getur PFS fallist á að með því að færa flokkun á magnpósti frá stórnotendum sem njóta umframafsláttu frá móttökudegi til næsta dags náist ákveðinn sparnaður í launakostnaði í Póstmiðstöð félagsins, auk þess sem það stuðlar að betri virkni XY dreifikerfisins.

5.3.4. Reynsla Íslandspósts af innleiðingu XY dreifikerfisins á árinu 2011

Íslandspóstur hóf undirbúning að innleiðingu XY dreifikerfisins á seinni hluta ársins 2010 á grundvelli ákvörðunar PFS nr. 36/2010.

Íslandspóstur lagði fram með erindi sínu yfirlit yfir raunkostnað launa og launatengdra gjalda á árunum 2009 til 2011. Samkvæmt því yfirliti, sbr. mynd 2, má sjá að launakostnaður á milli 1. ársfjórðungs 2010 og 2011 lækkaði um 9%, miðað við fjárhæðir á verðlag hvers tímabils, þrátt fyrir að launataxtar og launatengd gjöld hafi hækkað á tímabilinu.

Mynd 2 - Launakostnaður dreifingarstöðva á höfuðborgarsvæðinu, 1.ársfj., 2009-2011



Skýring: Fjárhæðir hafa verið fjarlægðar vegna trúnaðar.

Í lok apríl sl. hafði stöðugildum bréfbera fækkað um 45 vegna innleiðingar XY dreifikerfisins, en reiknað var með að hagræðið af hinu nýja dreifikerfi væri að fullu leyti komið fram á seinni hluta ársins 2011.

Reynsla Íslandspósts af innleiðingu XY dreifikerfisins á árinu 2011 benda eindregið til lækkunar á dreifingarkostnaði með stækkun bréfberahverfa, sem rennur stoðum undir áætlanir Íslandspósts um hagræði af innleiðingu hins nýja dreifikerfis.

5.3.5. Niðurstaða um kostnaðarhagræði

Áætlað er að kostnaðarhagræðið af breyttum dreifi- og flokkunartíma nemi alls um 165 millj. kr. á árgrundvelli, þar af innan einkaréttar 120 millj. kr. eða sem samsvarar 9% af kostnaði magnpósts á árinu 2010. Hagræði Íslandspósts birtist í stækkun bréfberahverfa og þar af leiðandi fækkun bréfbera. Áætlað er að bréfberum fækki um 54 frá árinu 2010 af þessum sökum.

Framangreind áætlun um hagræði af innleiðingu XY dreifikerfis byggir m.a. á þeirri forsendu að 35% af pósti sé almennur póstur (A-flokkur), en á árinu 2010 var hlutfall A-pósts um 43%. Erfitt er á þessu stigi að henda reiður á það hvort áætlun um skiptingu á milli mismunandi vöruflokka komi til með að standast að öllu leyti. Frávíksgreining sýnir að miðað við að A-póstur sé 10% heildar póstmagni þá sé hagræðið um 240 millj. kr. á ársgrundvelli og ef A-póstur er 50% er áætlað hagræði um 120 millj. kr.

PFS telur að við yfirferð stofnunarinnar hafi verið aflað nægjanlegra og viðeigandi gagna til að byggja ákvörðun sína á.

Það er álit PFS að innleiðing XY dreifikerfisins hjá Íslandspósti leiði til kostnaðarhagræðis. Til að ná fram umræddu kostnaðarhagræði, bæði í dreifingu og flokkun, fer flokkun á pósti stórnotenda fram degi eftir móttöku og dreifing á sér stað á 2. og 3. degi. PFS getur ekki staðfest út frá gögnum málsins að forsenda fyrir framangreindu kostnaðarhagræði sé að dreifing fari fram á allt að 5 dögum. Hins vegar útilokar það ekki að Íslandspóstur geti búið til nýjan vöruflokk ásamt nýjum afsláttarkjörum sem byggja á auknu hagræði vegna lengri dreifingartíma.

Þá er það einnig niðurstaða PFS að ef ekki hefði verið brugðist við af hálfu Íslandspósts, með innleiðingu á hinu nýja dreifingarkerfi, sem lið í þeim hagræðingaraðgerðum fyrirtækisins, sem nauðsynlegar eru til að bregðast við minnkandi póstmagni, hefði það almennt í för með sér meiri hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar en forsendur standa nú til.

5.4. Breytingar á viðskiptaskilmálum

Miðað við ofangreindar forsendur kostnaðargreiningar, sem og umfjöllunar PFS um jafnræði í kafla 4.5.2 telur PFS hins vegar að nauðsynlegt sé að settur verði skýrari rammi í skilmálunum sjálfum um þann tímaramma sem Íslandspóstur áskilur sér fyrir dreifingu póst frá stórnotendum. Rökin fyrir því eru fyrst og fremst þau að þær gæðakröfur sem eru í gildi taka einungis til þess póst sem fellur undir hraðasta flokk, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sem kveður á um að 85% af pósti í hraðasta flokki skulu borinn út daginn eftir póstlagningu (D+1), og 97% skal borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Engin efrimörk eru hins vegar sett hvenær lokið skuli að fullu við að dreifa pósti sem afhentur er Íslandspósti á einhverjum tilteknum degi til dreifingar.

Til að gæta samræmis við ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu telur PFS að miða beri við sama prósentuhlutfall þegar metið er hlutfall þess póst sem eðlilegt er að komið sé til skila innan þeirra marka sem uppsetning kerfisins miðar við, þ.e. að pósti frá stórnotendum sé að jafnaði dreift á 2 og 3 degi eftir móttöku.

Með neðangreindri breytingu er að mati PFS einnig bætt úr þeim ágalla sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sbr. úrskurður nr. 10/2010, taldi vera á hinum nýju skilmálum, en nefndin komst að þeirri niðurstöðu að með þeim breytingum sem gerðar voru stæði stórnotendum eingöngu til boða fimm daga dreifing miðað við skilmálana eins og þeir voru settir fram af hálfu Íslandspósts og samþykktir í ákvörðun PFS nr. 36/2010.

Einnig er með breytingunum settur mun skýrari rammi um framkvæmd dreifingarinnar og gagnsæi þar með betur tryggt og fyrirsjáanleiki þeirra þjónustu sem Íslandspóstur veitir.

Ákvæði þeirra skilmála sem varða dreifingu á pósti frá stórnotendum verður þá svohljóðandi:

Skilmáli 1.1.4. Þjónustu og gæðastaðlar, skal orðast með eftirfarandi hætti:

„Almennur bréfaþóstur innanlands er borinn út á 1., 2. eða 3. virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma. Undantekning frá því er þegar póstlagning á sér stað frá stórnotendum sem njóta umfram afslátta, sjá kafla 1.3.2.

Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afslátta fer að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma.

Sé póstlagt á pósthúsi, í póstkösum eða hjá fyrirtækjaþjónustu Póstsins á höfuðborgarsvæðinu miðast póstlagningartími við 16:30. Á einstaka pósthúsum á landsbyggðinni geta tímamörk verið önnur sökum flutninga á svæðinu. Sé póstlagt á pósthúsi eða í póstkassa á landsbyggðinni má finna nánari upplýsingar um síðasta póstlagningartíma á heimasíðu Póstsins www.postur.is.

Gæðastaðlar Póstsins miðast við a.m.k. 85% af almennum bréfum berist viðtakanda fyrsta virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta póstlagningartíma og á 2. og 3. degi ef um er að ræða póst frá stórnotendum, sem njóta umfram afslátta, sjá kafla 1.3.2. Krafan miðast við mælingu á gæðum yfir þriggja mánaða tímabil.“

Skilmáli 1.3.2. Umfram afslættir til stórnotenda, skal orðast með eftirfarandi hætti:

„Ef póstlagt magn á ársvísu er 500.000 stk. eða fleiri, er gefinn kostur á umframafslætti skv. afsláttarverðskrá fyrir stórnotendur. Umframafslættir eru háðir því skilyrði að skriflegur samningur um umframafslátt sé gerður fyrirfram.

Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afslátta fer að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku. Íslandspóstur miðar við að 85% af innanlandspósti frá stórnotendum skuli a.m.k. borinn út innan þriggja daga (D+3) frá móttökudegi. Krafan miðast við mælingu á gæðum yfir þriggja mánaða tímabil. Frágangur og stærðarmörk skulu vera skv. kafla 1.3.1.“

Ákvörðunarorð

Kröfu Póstmarkaðarins um aðkomu innanríkisráðuneytisins að málinu er hafnað.

Kröfu Póstmarkaðarins um að starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar víki sæti við meðferð þessa máls vegna vanhæfis á grundvelli 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er hafnað.

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, gerir Póst- og fjarskiptastofnun eftirfarandi breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem tilkynntar voru stofnuninni með bréfi, dags. 3. maí 2011.

Skilmáli 1.1.4. Þjónustu og gæðastaðlar, skal orðast með eftirfarandi hætti:

„Almennur bréfaþóstur innanlands er borinn út á 1., 2. eða 3. virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma. Undantekning frá því er þegar póstlagning á sér stað frá stórnotendum sem njóta umfram afslátta, sjá kafla 1.3.2.

Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afslátta fer að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma.

Sé póstlagt á pósthúsi, í póstkössum eða hjá fyrirtækjaþjónustu Póstsins á höfuðborgarsvæðinu miðast póstlagningartími við 16:30. Á einstaka pósthúsum á landsbyggðinni geta tímamörk verið önnur sökum flutninga á svæðinu. Sé póstlagt á pósthúsi eða í póstkassa á landsbyggðinni má finna nánari upplýsingar um síðasta póstlagningartíma á heimasíðu Póstsins www.postur.is.

Gæðastaðlar Póstsins miðast við a.m.k. 85% af almennum bréfum berist viðtakanda fyrsta virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta póstlagningartíma og á 2. og 3. degi ef um er að ræða póst frá stórnotendum, sem njóta umfram afslátta, sjá kafla 1.3.2. Krafan miðast við mælingu á gæðum yfir þriggja mánaða tímabil.“

Skilmáli 1.3.2. Umfram afslættir til stórnotenda, skal orðast með eftirfarandi hætti:

„Ef póstlagt magn á ársvísu er 500.000 stk. eða fleiri, er gefinn kostur á umframafslætti skv. afsláttarverðskrá fyrir stórnotendur. Umframafslættir eru háðir því skilyrði að skriflegur samningur um umframafslátt sé gerður fyrirfram.

Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afslátta fer að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku. Íslandspóstur miðar við að 85% af innanlandspósti frá stórnotendum skuli a.m.k. borinn út innan þriggja daga (D+3) frá móttökudegi. Krafan miðast við mælingu á gæðum yfir þriggja mánaða tímabil. Frágangur og stærðarmörk skulu vera skv. kafla 1.3.1.“

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 30. maí 2011

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson