



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 36/2010

um breytingar á skilmálum Íslandspósts vegna dreifingar á pósti frá stórnotendum

I. Erindið

Með bréfi, dags. 8. september 2010, tilkynnti Íslandspóstur hf. (hér eftir Íslandspóstur) Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) um breytingar á skilmálum fyrir póstpjónustu. Nánar tiltekið var um eftirfarandi breytingar að ræða:

Á skilmála „1.1.4 Þjónustu- og gæðastaðlar.“

Á eftir svohljóðandi texta í 1. mgr.

„Almennur bréfapóstur innanlands er borinn út 1., 2. eða þriðja virka dag eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma“, kemur nýr texti svohljóðandi: „Undantekning á því er þegar póstlagning á sér stað frá stórnotendum sem njóta umfram afsláttá, sjá kafla 1.3.2. Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóta umfram afsláttá fer fram á 1.-5. virka degi eftir móttöku.“

Á eftir texta í 3. mgr. sömu greinar kemur nýr texti svohljóðandi: „Gæðastaðlar Póstsins eiga ekki við póstlagt magn frá stórnotendum sem njóta umfram afsláttá, sjá kafla 1.3.2.“

Skilmáli „1.3.2 Umfram afslættir til stórnotenda“, nýr liður svohljóðandi:

„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 í hvert sinn fer fram á 1-5 virkum dögum eftir móttöku. Frágangur og stærðarmörk skulu vera skv. kafla 1.3.1.“

Rökstuðningur Íslandspósts

Íslandspóstur rökstyður breytingarnar eftirfarandi hætti:

„Við gerð fjárhagsáætlunar félagsins fyrir árið 2010 kom í ljós að með óbreyttu dreifingarfyrríkomulagi bréfa í ljósi minnkandi magns yrði ekki unnt að ná endum saman í rekstri félagsins og þá enn síður að skila eðlilegri ávöxtun á eigið fé þess. Stór liður í þeim hagræðingaradgerðum sem ljóst var að grípa þyrfti til var m.a. að hefja undirbúning að breytingum á bréfadreifingu með því að taka upp svokallað XY-fyriríkomulag sem fjallað er

um í erindi Íslandspóstis til Póst- og fjarskiptastofnunar frá 7. júní sl. Gert var ráð fyrir að innleiðing gæti hafist í byrjun maí 2010. Nú hefur hins vegar orðið meira en fjögurra mánaða frestun á að innleiðing hefjist m.a. sökum tilmæla frá Samkeppniseftirlitinu og óvissuatriða sem fram komu á fundi Íslandspóstis og Póst- og fjarskiptastofnunar þann 30. apríl sl.“

Þá vísar Íslandspóstur einnig til þess að bréfamagn innan einkaréttar hafi dregist saman og þar með sé talið hagkvæmt að ráðist verði í fyrirhugaðar breytingar á dreifikerfinu.

Þeirri framkvæmd sem fyrirhuguð er á dreifingu magnpóstis lýsir Íslandspóstur með eftirfarandi hætti:

„Sé dæmi tekið um magnpóst frá stórnotenda, sem telur t.d. 10.000 bréf, þá er tekið við því á degi 0 (núll). Allt magnið yrði flokkað á degi 1, helmingur (5.000 stk.) borinn út á degi 2 (hverfi X) og síðari helmingurinn (5.000 stk.) borinn út á degi 3 (hverfi Y). Ef þetta væri á álagstíma, s.s. mikið magn póstlagt eða mikið væri um veikindi, gæti dreifing dregist um einn til tvo daga til viðbótar. Ekki er að fullu ljóst að hve miklu leyti gæti þannig þurft að grípa til dreifingar á degi 4 eða 5 en það er verulega háð aðstæðum og verður ekki metið nema í ljósi sögunnar en kerfið er sett upp miðað við að dreifing fari að jafnaði fram á degi 2 og 3.“

Núverandi framkvæmd á dreifingu magnpóstis lýsir Íslandspóstur með eftirfarandi hætti:

„Fram að þessu hefur meginreglan verið sú að magnpóstur er flokkaður á degi 0 og borinn út á degi 1. Ef um óvenjulega mikið magn hefur verið að ræða hefur flokkun oft dregist um einn sólarhring og farið fram á degi 1. Dreifing hefur farið fram á degi 2, nema ef um álagstíma hefur verið að ræða og hefur slíkt verið nokkuð algengt á síðustu árum. Í þeim tilvikum hefur dreifing getað farið fram á degi 3 og jafnvel degi 4, enda hefur verið samningsákvæði í samningum við stórnotendur þar sem kveðið er á um að sendingum megi dreifa á allt að fimm daga eftir póstlagningu.“

Þá vekur Íslandspóstur athygli á að stórnotendum bjóðist eftir sem áður allt að 30% afsláttur af almennu burðargjaldi bréfa sem dreift er daginn eftir og að afslátturinn fari eftir póstlögðu magni í hvert sinn.

II. Málsmeðferð

1.

Athugasemdir umsagnaraðila

Með tilkynningu á heimasíðu PFS þann 10. september 2010, efndi stofnunin til samráðs við hagsmunaaðila vegna hinna fyrirhuguðu breytinga á skilmálunum. Athugasemdir bárust frá Póstmarkaðinum ehf., Burðargjöldum ehf. og Samkeppniseftirlitinu.

Rétt er að taka fram að í þessari ákvörðun verður allri umfjöllun umsagnaraðila sem og málsástæðum sem varða samskipti Íslandspóstis og Póstmarkaðarins í aðdraganda bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 1/20 „Sennileg misnotkun Íslandspóstis á markaðsráðandi stöðu“ sleppt nema hún varði efnislega þær breytingar á skilmálum sem nú eru til skoðunar og kynntir hafa verið af hálfu Íslandspóstis.

2.

Almenn atriði

Í almennum athugasemdum Burðargjalds lýsti fyrirtækið starfsemi sinni þannig að fyrirtækið hafi starfað á póstmiðlunarmarkaði allt frá árinu 1997. Starfsemin hafi ekki verið auglýst sérstaklega, enda hafi hún verið rekin í nánnum tengslum við systurfélagið Umslag ehf. Starfsemin felist í því að safna pósti frá póstnotendum og afhenda til póstmiðstöðvar. Hagræði Íslandspósts sé fólgið í því að pósturinn sé afhentur í einu lagi í stað þess að dreifast á fjölmarga staði. Vegna hins aukna hagræðis sé Íslandspósti skylt að veita fyrirtækinu aukinn afslátt, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstþjónustu og þær skyldur sem hvíla á markaðsráðandi aðilum á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005. Þar með skapist svigrúm fyrir fyrirtækið til að bjóða notendum betri kjör en þeim stæði annars til boða. Tekjur fyrirtækisins eru munur afsláttarins sem félagið hefur notið hjá Íslandspósti og þess afsláttar sem boðinn er viðskiptavinum.

Fyrirhugaðar breytingar Íslandspósts á dreifingu bréfaþósts munu að áliti Burðargjalda kippa öllum grundvelli undan rekstrinum. Ekki þurfi að hafa mörg orð um það hvaða áhrif það hafi á reksturinn og annarra í sambærilegri stöðu ef viðskiptavinir þurfi skyndilega að sæta því að dreifing á pósti þeirra dragist um allt að 3-4 daga. Viðskiptavinir fyrirtækisins geri þá kröfu að pósti sé dreift eins hratt og mögulegt er. Af því leiði að þeir munu að öllum líkindum hætta viðskiptum við félagið verði breytingin heimiluð. Ef breytingin verði að veruleika þá sé eina leiðin til að tryggja að pósti viðskiptavina verði dreift á hraðasta mögulega máta að afsala sér rétti til stórnotendaafsláttar. En með því væri forsenda rekstrarins um leið horfin.

Í almennum athugasemdum Póstmarkaðarins er m.a. vikið að samskiptum fyrirtækisins við Íslandspósts í aðdraganda að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010.

3.

Að skilmálabreytingin brjóti gegn ákvæðum laga nr. 19/2002, reglugerðar nr. 364/2003 og samkeppnislögum nr. 44/2005

Í athugasemdum Póstmarkaðarins sem og Burðargjalda er því haldið fram að skilmálabreytingin brjóti gegn ákvæðum laga um póstþjónustu nr. 19/2002 og reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu.

Er í því sambandi m.a. vísað til 21. gr. laga um póstþjónustu þar sem segir að PFS sé skylt að tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Þá benda umsagnaraðilar á að víða í lögum um póstþjónustu sé að finna ákvæði sem ætlað sé að tryggja jafnræði notenda og eyða hvers kyns mismunun auk þess sem margvíslegar skyldur séu lagðar á handhafa einkaréttar til aðhalds í rekstri og aðskilnaðar einkaréttar og samkeppnisrekstrar.

Umsagnaraðilar vísa einnig til þess að samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu sé skylt að bera út póst einu sinni á dag alla virka daga. Þá er og bent á að samkvæmt 10. gr. reglugerðarinnar beri rekstrarleyfishafa að bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu og að samkvæmt 13. gr. reglugerðarinnar skuli 85% af innanlandspósti í hraðasta flokki vera borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1) og 97% innan þriggja daga frá póstlagningu (D+3).

Telja umsagnaraðilar að framangreind ákvæði taki til bréfaþósts í einkarétti frá stórnotendum og að ekki sé hægt að gera greinarmun á pósti eftir því hvort hann kemur frá stórnotendum

eða öðrum notendum enda væri slíkt í andstöðu við jafnræðisákvæði laga um pósthjónustu. Þá taki þjónustu- og gæðakröfur 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 án nokkurs vafa til dreifingar á bréfaþósti í einkarétti frá stórnotendum.

Fyrirhuguð breyting Íslandspósts feli það í sér að lögð er til mismunandi meðhöndlun pósts eftir því hver viðskiptavinurinn er. Dreifing almenns bréfpósts verði óbreytt og þar farið að öllu eftir fyrirmælum laga og reglugerðar. Dreifing pósts frá stórnotendum tefst hins vegar og muni í öllum tilvikum taka lengri tíma en mælt er fyrir um í áðurnefndum reglum og í einhverjum tilvikum taka allt að 5 dögum. Tilhögunin brjóti gegn framangreindum laga- og reglugerðarákvæðum auk þess sem um klára mismunun er að ræða á milli notenda.

Þá telur Póstmarkaðurinn að tilvísun Íslandspósts til þess að fyrirvari hafi verið settur í samninga við stórnotendur um dreifingu á allt að 5 dögum hafi enga þýðingu. Í fyrsta lagi sé fyrirvarinn einfaldlega ólögmatgur, sbr. framangreint. Í öðru lagi hafi það ekki verið svo að fyrirvari um fimm daga dreifingu hafi verið umsaminn. Póstmarkaðinum hafi einfaldlega verið tilkynnt að samningur yrði ekki gerður án slíks fyrirvara. Loks liggi það fyrir að umræddri 5 daga reglu hafi ekki verið framfylgt, a.m.k. ekki fram til þessa. Fullyrðingum Íslandspósts um að algengt sé að pósti frá stórnotendum hafi verið dreift utan þriggja daga marksins sé því mótmælt sem röngum.

Fyrirhugaðar breytingar brjóta einnig gegn ákvæðum samkeppnislaga, sbr. bréfaskipti þar að lútandi við samkeppniseftirlitið og bendir á að eðlilegt sé að PFS muni eiga samráð við Samkeppniseftirlitið við úrlausn erindis Íslandspósts.

Um meint hagræði af breytingunum

Póstmarkaðurinn bendir jafnframt á að það sé vandséð að nokkurt hagræði geti falist í breytingunum og rökstyður það með eftirfarandi hætti:

„Í fyrirhugaðri breytingu felst að póstur frá stórnotendum er ekki flokkaður þegar tekið er á móti honum heldur er hann látinn vera óhreyfður fram til næsta dags. Þá er honum ekki dreift næsta dag heldur dreifingu skipt á tvo daga (eða eftir atvikum 2-4) og þá eftir atvikum (X og Y).

Við þetta er fyrst það að athuga að póstur frá stórnotendum þarf að uppfylla tilteknar kröfur. Póstur frá stórnotendum er svokallaður vélflokkanlegur póstur en í því felst m.a. að bréfin eru tiltekinnar stærðar og lögun og áletrun hagað þannig að vélar Íslandspósts hf. geti merkt það hvert bréfin eiga að fara. Afkastageta umræddra véla Íslandspósts hf. er gríðarleg og vinna starfsmanna við móttöku og flokkun því afar takmörkuð. Almennur bréfaþóstur er hins vegar eðli málsins samkvæmt af margvíslegri gerð og lögun og það sama á við um tilgreiningu póstfangs. Áletranir eru jafnvel í mörgum tilvikum ólæsilegar enda talsvert um að bréf séu handskrifuð. Umtalsverð vinna og mannaflí fer í að forvinna og forflokka handflokkanlegan póst. Í ljósi þessa er fullkomlega órökrétt að það geti verið hagræði fólgandi í því að láta vélflokkanlegan póst standa óhreyfðan á gólfi Íslandspósts hf. í stað þess að láta öflugar flokkunarvélar flokka þann póst og koma í dreifingu strax.

Á sama tíma og póstur frá stórnotendum, sem er stór hluti þess bréfaþósts sem Íslandspóstur hf. hefur til dreifingar, stendur óhreyfður á gólfum Íslandspósts hf. fer póstburðarfólk á hverjum degi í öll hverfi og allar götur. Þetta er augljóst þegar horft er til þess að Íslandspóstur hf. hyggst vitanlega standa við lögbundnar kröfur til dreifingar á öðrum pósti

en þeim sem stafar frá stórnotendum. Í því felst að sá póstur er flokkaður strax og að stærstum hluta (85%) dreift strax daginn eftir í allar götur og öll hverfi.“

Einnig er í umsögn Póstmarkaðarins vísað til þess að Íslandspóstur haldi uppi þjónustustigi við dreifingu fjölpósts sem sé í frjálstri samkeppni, sem felst í því að öllum fjölpósti er skilað í hvert hús í öllum götum innan tveggja daga. Engan vegin er því hægt að skilja hvernig hagræði á að nást fram með því að geyma póst frá þessum tiltekna flokki notenda.

Samdráttur í tekjum – aukinn kostnaður

Póstmarkaðurinn bendir á að Íslandspóstur telji framangreindar breytingar nauðsynlegar vegna samdráttar í magni bréfaþósts og þar með versnandi afkomu fyrirtækisins. Telur fyrirtækið að jafnvel þó fallist yrði á sértæk úrræði gagnvart stórnotendum, af þeim toga sem lögð eru til, leiddu til einhvern hagræðingarátt sé ljóst að vandi Íslandspósts yrði ekki leystur með því að láta póst frá stórnotendum standa á gólfi í nokkra daga.

Þá vekur Póstmarkaðurinn athygli á því að hækkun gjaldskrár Íslandspósts hafi verið langt umfram almennar verðlagshækkanir sem og að vandi Íslandspósts liggja í kostnaðaraukningu m.a. vegna uppbyggingar á starfsemi félagsins sem er í frjálstri samkeppni.

Í niðurlagi athugasemda Póstmarkaðarins er þess krafist að PFS beri að koma í veg fyrir að fyrirhugaðar breytingar Íslandspósts á fyrirkomulagi dreifingar bréfaþósts gangi eftir. Leiði það af þeirri staðreynd að breytingarnar brjóti í bága við lög um pósthjónustu og reglugerð um alþjónustu, auk þess sem sú mismunun sem í þessu felst fari í bága við 11. gr. samkeppnislaga.

Þá verði ekki séð að þessar breytingar geti leit til hagræðingar að neinu marki. Einnig séu þær í hróplegu ósamræmi við þær kröfur sem Íslandspóstur þarf hvort eð er að uppfylla gagnvart öðrum notendum (almennur bréfaþóstur) og samkvæmt eigin skilmálum um dreifingu fjölpósts. Ekki verður því með neinu móti séð að málefnalegar forsendur búi að baki þessum tillögum eða að þær séu til þess fallnar að ná því markmiði sem Íslandspóstur segist stefna að.

4.

Umsögn Samkeppniseftirlitsins

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur m.a. fram að ljóst sé að boðaðar breytingar Íslandspósts á skilmálum fyrirtækisins um dreifingu pósts falli að mestu leyti undir lögbundið eftirlit PFS. Með umræddum skilmálabreytingum óski Íslandspóstur eftir því að PFS veiti heimild fyrir því að gæðastaðlar fyrirtækisins, sem byggja á gæðakröfum í 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003, eigi ekki við um magnpóst frá tilteknum stórnotendum. Munu því mismunandi dreifingarskilmálar gilda um almennar póstsendingar innanlands eftir því hver viðskiptaáðilinn er. Af þeim sökum sé það mat Samkeppniseftirlitsins að það sé á valdsviði PFS að taka afstöðu til þess hvort boðaðar skilmálabreytingar Íslandspósts falli að lögum um pósthjónustu og sérstaklega 12. gr. reglugerðar um alþjónustu.

Síðan segir:

Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt bann við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni. Þar er m.a. lagt bann við því að viðskiptaáðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum.

Í bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010 er komist að þeirri niðurstöðu að sennilegt sé að Íslandspóstur sé markaðsráðandi fyrirtæki á markaði fyrir dreifingu og afhendingu á bréfum undir 50 gr. enda nýtur fyrirtækið einkaréttar um slíka pósthjónustu skv. lögum nr. 19/2002. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á

markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Þannig getur markaðsráðandi fyrirtæki t.d. brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga ef það mismunar sambærilegum viðskiptaáðilum sínum, t.d. varðandi afslætti eða skilmála fyrir þjónustunni.

Í því máli sem hér um ræðir er því að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægt að boðaðar skilmálabreytingar Íslandspósts hvað varðar dreifingu á póstsendingum verði ekki til þess að sambærilegum viðskiptaáðilum Íslandspósts sé mismunað með ólíkum viðskiptaskilmálum í andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga. Þannig verði t.d. þeim sem uppfylla kvaðir um að vera stórnotendur ekki mismunað í þeirri þjónustu Íslandspósts sem felst í skilmálunum sem hér eru til umfjöllunar.

5.

Athugasemdir Íslandspósts

Með bréfi PFS, dags. 27. september 2010 var Íslandspósti gefinn kostur á að koma með athugasemdir við þau sjónarmið sem fram höfðu komið. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 6. október 2010.

Um hvort breytingin stangist á við lög.

Í athugasemdum fyrirtækisins er ítrekað að eftir sem áður verði póstur í hraðasta flokki borinn út alla daga í samræmi við gæðakröfur reglugerðar nr. 364/2003 og rekstrarleyfi fyrirtækisins enda taki gæðakröfur í regluverkinu til pósts í hraðasta flokki.

Þess misskilnings virðist jafnframt gæta hjá umsagnaraðilum að undantekningarlaust sé póstur frá þeim viðskiptavinum sem kallaðir hafa verið stórnotendur borinn út á allt að fimm dögum og þannig sé notendum pósthjónustunnar mismunað eftir því hver póstleggur. Þetta eigi að sjálfsögðu eingöngu við um þann póst sem póstlagður er samkvæmt sérstökum samningi þar um og veitir allt að 41% afslátt af verði enda sé í samningnum að finna ákvæði um að Íslandspóstur hafi svigrúm til að dreifa þeim pósti á allt að fimm dögum. Möguleikar Íslandspósts á að veita afsláttinn byggja m.a. á því ákvæði. Þá bendir Íslandspóstur á að afslættir byggja eðli málsins samkvæmt á forsendum um lækkun kostnaðar og hagræði fyrir þann viðskiptavin sem þá veitir en ekki á greiðasemi við einstaka viðskiptavini. Tekur Íslandspóstur fram að óski viðskiptavinnur eftir dreifingu á 1-3 dögum í samræmi við gæðakröfur geti viðskiptavinir notið allt að 30% afsláttar eftir póstlögðu magni, samkvæmt núgildandi almennri verðskrá bréfa, sem ekki eru samkvæmt sérstökum samningi. Þessi dreifingarmáti standi öllum til boða, svokölluðum stórnotendum sem öðrum.

Um þá staðhæfingu þar sem því er mótmælt að algengt hafi verið að pósti til stórnotenda hafi verið dreift utan þriggja daga marksins, segir Íslandspóstur: „*Rétt þykir að taka fram að undan farin ár, sérstaklega frá árinu 2007, hefur samningsákvæðið um allt að fimm daga dreifingu verið nýtt í auknum mæli þannig að viðskiptavinir ættu ekki að finna fyrir miklum breytingum frá því sem verið hefur. Það er hins vegar rétt að ekki hefur oft þurft að grípa til þess að pósti væri dreift á fjórða og fimmta degi frá póstlagningu og er það m.a. í því ljósi sem hið svokallaða XY-fyrirkomulag er sett upp þannig að gert er ráð fyrir að algengast sé að pósti samkvæmt samningum um stórnotendaafslátt sé dreift á öðrum og þriðja degi frá póstlagningu eins og lýst hefur verið og því ættu viðskiptavinir ekki að finna fyrir miklum breytingum frá því sem verið hefur. Rétt þykir að ítreka að Íslandspóstur áskilur sér þó rétt til að dreifa umræddum pósti á allt að fimm dögum eins og fram kemur í samningum við stórnotendur.*“

Um þær athugasemdir sem fram komu um meint hagræði Íslandspósts af þeim breytingum sem boðaðar eru bendir Íslandspóstur á að umsagnaraðilar virðast ganga út frá því að póstur

frá stórnotendum standi óhreyfður á gólfum Íslandspóstis þangað til daginn eftir að hann er póstagður. Það sé ekki tilfellið, heldur sé reiknað með svigrúmi til flokkunar og vinnslu í póstmíðstöð til næsta dags til að unnt sé að vinna að flokkun í dagvinnu og sé það hluti þeirrar hagræðingar sem fyrirkomulagið felur í sér. Það sé hins vegar skiljanlegt að starfsmenn Póstmarkaðarins átti sig ekki fyllilega á vinnslu pósts hjá Íslandspósti í smáatriðum enda búi þeir ekki yfir sömu upplýsingum, gögnum, þekkingu og reynslu af rekstri póstoffyrirtækja og starfsmenn Íslandspóstis. Jafnframt hafi orðið töluverðar breytingar á rekstrarframkvæmd og rekstrarumhverfi Íslandspóstis síðan starfsmaður Póstmarkaðarins starfaði hjá Íslandspósti fyrir allmörgum árum, m.a. vegna magnminnkunar í bréfaþósti.

Um skilning Póstmarkaðarins á því sem fyrirtækið telur vanda Íslandspóstis, ítrekar Íslandspóstur að starfsmenn fyrirtækisins búi ekki yfir ítarlegum upplýsingum, gögnum og þekkingu varðandi rekstur Íslandspóstis og því sé langsótt að þeir átti sig á við hvaða vanda mögulega kann að vera að etja eða lausnir hans. Þá tekur Íslandspóstur fram að nái framangreindar breytingar um XY-fyrirkomulagið fram að ganga ásamt breytingum á viðskiptaskilmálum, sbr. erindi fyrirtækisins, dags. 28. júní 2010, sem sé til umfjöllunar hjá PFS þurfi ekki að vera um áframhaldandi vanda að ræða enda verið að bregðast við breyttu rekstrarumhverfi, m.a. magnminnkun bréfaþósts, með þeim hætti sem leiðir til minnstrar mögulegra áhrifa á þjónustu félagsins og viðskiptavinum þess.

Íslandspóstur tekur undir það sem fram kemur í 3. mgr. kaflans að fjárfesting, fjármagnskostnaður, markaðsaðgerðir og annar rekstrarkostnaður, sem ekki sé í þágu einkaréttar eða alþjónustu verði ekki greiddur af einkarétti. Við skiptingu rekstrarreiknings félagsins upp í einkarétt, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu hafi þess verið gætt að jafna gjöldum á móti tekjum hvers vöruflokks og sé miðað við magn og vinnuálag tengt hverjum vöruflokki. Niðurstaðan fyrir árið 2009 leiði í ljós að tap Íslandspóstis af rekstri innan einkaréttar hafi numið um 13 millj. kr. Það gefi því augaleið að afkoma einkaréttar á árinu 2009 hafi ekki staðið undir kostnaði við að veita alþjónustu á óhagkvæmum svæðum og sé það að langstærstum hluta rakið til magnminnkunar bréfaþósts með tilheyrandi tekjulækkun.

Um þá staðhæfingu Burðargjalda um að fyrirhugaðar breytingar muni kippa öllum grundvelli undan rekstri félagsins segir að í samningi fyrirtækisins og Burðargjalda, væri eins og hjá öðrum stórnotendum, ákvæði um að Íslandspóstur hafi heimild til að dreifa pósti póstagðum á grundvelli samningsins á allt að fimm dögum.

III. Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Forsögu málsins, samkvæmt erindi Íslandspóstis, er að undanfarið hafi fyrirtækið unnið að breytingum á fyrirkomulagi á dreifingu bréfa. Til hafi staðið að breytingarnar tækju gildi í byrjun maí, en sökum tilmæla frá Samkeppniseftirlitinu og óvissu atriða sem fram hafi komið á fundi með Póst- og fjarskiptastofnun þann 30. apríl s.l. hafi breytingarnar ekki enn verið innleiddar. Með bréfi, dags. 7. júní 2010 óskaði Íslandspóstur eftir álitum PFS hvort fyrirhuguð breyting á fyrirkomulagi póstdreifingar stæðist ákvæði laga um pósthjónustu. Áður en til þess kom, að PFS svaraði erindi fyrirtækisins formlega, barst stofnuninni annað erindi, dags. 28. júní þar sem óskað var eftir samþykki PFS á nýrri gjaldskrá sem og breyttum skilmálum. Í hinu nýja erindi var búið að setja ákvæði inn í viðskiptaskilmála fyrirtækisins um dreifingu á

magnpósti á allt að 5 dögum. PFS ákvað því að sameina erindi Íslandspósts frá 7. júní og 28. júní og leysa úr þeim heildstætt. Með erindi, dags. 8. september óskaði Íslandspóstur hins vegar eftir því að skilmálar um dreifingu á allt að fimm dögum yrðu teknir fyrir sérstaklega þar sem fyrirséð var að úrvinnsla erindis fyrirtækisins frá 28. júní myndi dragast. PFS ákvað að verða við því og í framhaldinu auglýsti PFS eftir athugasemdum frá hagsmunaaðilum á vef stofnunarinnar þann 10. september 2010.

Verður nú gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til þeirra álitamála sem upp hafa komið vegna hina fyrirhuguðu breytinga Íslandspósts á skilmálum.

2.

Viðskiptaskilmálar

Samkvæmt 16. gr. laga um pósthjónustu skulu póstrekendur birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um hjónustuna gilda. Nýja og breytta skilmála skal senda Póst- og fjarskiptastofnun a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. Ákvæðið gerir hins vegar ekki ráð fyrir fyrirfram samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar á nýjum og breyttum skilmálum, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 1/2010.

Í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um það að rekstarleyfishafa 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 rekstarleyfishafa til dreifingar. Jafnframt er kveðið á um að slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

3.

Almenn afsláttarkjör af magnpósti

Íslandspóstur hefur í sínum skilmálum veitt afslátt frá hinu almenna einingarverði sem í gildi er á hverjum tíma á bréfum innan einkaréttar. Núgildandi afsláttarkjör fyrir þann póst sem flokkast sem A- póstur er frá 5% og upp í 30% fyrir vélflokkanleg bréf og frá 2,5% til 25% fyrir handflokkanleg bréf. Þau afsláttakjör sem boðin eru fara einkum eftir fjölda þeirra bréfa sem póstlögð eru í hvert skipti.

Engar breytingar eru boðaðar af hálfu Íslandspósts, hvorki á afsláttarprósentum sem í gildi eru né á því hvernig Íslandspóstur hagar dreifingu á pósti sem fellur undir ofangreind afsláttarkjör. Þannig fellur póstur sem póstagður er á þessum kjörum undir þau viðmið sem fram koma í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu, um að 85% skuli vera dreift daginn eftir.

4.

Afsláttur til stórnotenda

Til viðbótar við þau afsláttarkjör sem fjallað er um í kafla 3.3. er í gildi hjá Íslandspósti verðskrá fyrir stórnotendur, ef póstaggt magn á ársgrundvelli er 500.000 stk. eða fleiri. Þessi umframafslættir eru háðir því skilyrði að skriflegir samningar um umframafslátt sé gerður fyrirfram. Afsláttur samkvæmt verðskrá fyrir stórnotendur getur farið upp í allt að 41% frá almennri verðskrá fyrir vélflokkanleg bréf og upp í 39% fyrir handflokkanleg bréf.

Fyrirhugaðar breytingar Íslandspósts á skilmálum hafa eingöngu áhrif á dreifingu bréfaþósts sem póstagður er af stafar frá stórnotendum og fellur undir skilmála/verðskrá um „Magnafslætti –stórnotendur“. Þessi viðbótarafsláttur nemur allt að 11 prósentustigum ofan á hæstu afsláttarprósentu sem í gildi er fyrir almennan magnpóst.

Með tölvupósti, dags. 9. júní 2010 kallaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir afriti af samningum Íslandspósts við þau fyrirtæki sem njóta þeirra kjara sem kveðið er á um í verðskrá fyrir stórnotendur og bárust þeir með tölvupósti þann 10. júní 2010. Í öllum samningunum er ákvæði þess efnis að sendingum megi dreifa í allt að 5 daga eftir póstlagning. Samningarnir eru annaðhvort við stór fyrirtæki sem kaupa póstpjónustu af Íslandspósti sem fellur undir hin skilgreindu mörk eða við svokallaða söfnunaraðila sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda Íslandspósti til dreifingar.

Þessir afslættir byggja á samkvæmt skilmálum, magni, tíðni, þyngd og dreifingartíma samkvæmt sérstökum samningi þar um. Jafnframt er litið til heildarviðskipta viðkomandi fyrirtækja.

5.

Um forsendur viðbótarafsláttar til stórnotenda

Ef litið er til þeirra skilmála, sem gilda um afslátt til stórnotenda, sem skýrt geta kostnaðarlegar forsendur Íslandspósts er ein meginröksemdin fyrir viðbótarafslættinum, umdeilt ákvæði í samningum við stórnotendur, sem nú kemur nýtt inn í viðskiptaskilmála fyrirtækisins, um að dreifing á pósti fari fram á 1-5 virkum dögum eftir móttöku.

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu er rekstrarleyfishafa 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. Þá eru og gefnar ákveðnar leiðbeiningar um við hvað ber að miða þegar slík sérgjaldskrá er sett (í tilviki Íslandspóst, almennir afslættir frá gjaldskrá innan einkaréttar). Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Eins og áður sagði er aðalmunurinn á afsláttarkjörum á almennum magnpósti og magnpósti samkvæmt sérstakri stórnotenda afsláttargjaldskrá fólgin í því að Íslandspóstur áskilur sér rétt til að dreifa þeim pósti sem fellur undir afsláttarkjörinn á allt að 5 dögum. Vandséð er að forsendur afsláttarins geti staðist af hálfu Íslandspósts, og þar með heimild fyrirtækisins samkvæmt lögum um póstpjónustu að veita umræddan viðbótarafslátt, nema að framkvæmd útburðar verði með þeim hætti sem fyrirtækið áformar. Eðli málsins samkvæmt þá hlýtur þessi mikli munur á afsláttarkjörum að einhverju leyti að helgast af því svigrúmi sem fyrirtækið hefur áskilið sér um dreifingu á allt að fimm dögum í samningum við stórnotendur. Það gjald sem kaupandi þjónustunnar greiðir tekur þá mið af þeirri þjónustu sem verið er að kaupa í hvert sinn.

Með vísun til ofangreinds telur PFS að þau afsláttarkjör sem í boði eru fyrir stórnotendur taki mið af 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu og að ekki sé óeðlilegt eða ósanngjarnt á nokkurn hátt fyrir stórnotendur, sem póstleggja bréf á grundvelli hennar, að þurfa að sæta því að honum sé dreift á lengri tíma en almennt er. Í því samhengi er einnig horft til þess að þessir viðskiptavinir Íslandspósts, eins og aðrir viðskiptavinir Íslandspósts, geta póstlagt bréf samkvæmt hinni almennu verðskrá fyrir magnpóst. En sú verðskrá tryggir a.m.k. 85% dreifingu daginn eftir póstlagningu.

PFS mun taka það til sérstakrar skoðunar, hvert hið raunverulega kostnaðarhagræði er fyrir Íslandspóst að móttaka póst samkvæmt sérstakri gjaldskrá fyrir stórnotendur, sbr. það samráð sem haldið var í tengslum við boðaðar breytingar á skilmálum og verðskrá fyrir bréfapóst og magnpóst sem tilkynnt var um á heimasíðu PFS þann 29. júní 2010.

6.

Ákvæði laga og reglugerða um dreifingu póstsendinga.

Með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, tóku gildi ákvæði sem mæltu fyrir um skyldu til að bera út póst til landsmanna alla virka daga, sbr. 21. gr. laganna. Markmið laganna er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Lögin eiga uppruna sinn m.a. að rekja til tilskipunar 97/67/EB sem tekin hefur verið inn í EES samninginn.

Samkvæmt 21. gr. laganna skal Póst- og fjarskiptastofnun tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Ákvæði 6. gr. laganna fjallar um hvað felist í alþjónustu. Þar kemur m.a. fram að íslenska ríkið skuli tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Í 2. mgr. ákvæðisins segir síðan m.a. að PFS skuli tryggja að boðin sé þjónusta sem uppfyllir grunnkröfur og að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta. Þá segir að þjónusta verði ekki stöðvuð nema af ófyrirsjáanlegum ástæðum.

Reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003 var sett með stoð í 6. og 35. gr. laga um pósthjónustu. Í reglugerðinni er nánar kveðið á um réttindi og skyldur neytenda og Íslandspósts sem og hlutverk PFS. Í 10. gr. reglugerðarinnar er fjallað um útburð á póstsendingum ásamt því að hugtökin kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hafa verið skýrð nánar. Í heild sinni er ákvæðið svohljóðandi:

„Rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvaðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu á landinu eða á ákveðnu svæði, skal bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu eða á viðkomandi svæði eftir því sem við á. Telji rekstrarleyfishafi að kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður valdi því að útburður pósts alla virka daga sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum er honum heimilt að senda Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga og hins vegar erfiðleika og kostnað við útburð, svo sem vegna fjarlægðar eða lélegs vegasambands. Ekki er skylda til að bera út póst í sumarhús eða á svæðum sem teljast til hálendis.“

Hnykkt er á ofangreindum atriðum í 6. gr. rekstrarleyfis Íslandspósts, dags. 3. desember 2007, þar sem segir að Íslandspóstur skuli alla virka daga alls staðar á landinu afhenda póstsendingar sem falla undir skilgreiningu á alþjónustu.

Póstsendingar sem falla undir alþjónustu eru taldar upp í 3. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu en þær eru:

- bréf og orðsendingar með utanáskrift
- aðrar sendingar með utanáskrift
- markpóstur
- dagblöð
- vikublöð, tímarit og bækur
- verðlistar með utanáskrift
- ábyrgðarsendingar

- tryggðar sendingar
- fjármunasendingar
- blindrasendingar allt að tveimur kílóum
- bögglasendingar allt að tuttugu kílóum

Ofangreind ákvæði byggja m.a. á ákvæðum 3. tl. 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 97/67/EB um sameiginlegar reglur varðandi þróun innri markaðar bandalagsins á sviði pósthjónustu.

Eins og fram kemur hér að ofan hvílir sú skylda á Íslandspósti til að dreifa pósti sem fellur undir alþjónustu alla virka daga nema kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt, sbr. 21. laga um pósthjónustu. Ákvæði tilskipunarinnar og þar með ákvæði 21. gr. tekur hins vegar ekkert á því álitamáli hvort skylt sé að dreifa öllum pósti sem berst inn í dreifkerfi fyrirtækisins, daginn eftir póstlagningu bréfsins. Að mati PFS er vandséð að tilgangur ákvæðis um fimm daga dreifingu hafi verið sá að gera póstrekið og þar með Íslandspósti ókleift að bjóða upp ódýrari þjónustuleiðir þar sem m.a. væri tekið mið af mismunandi afhendingartíma. Enda er það svo að flest ef ekki öll pósthjónustuleiðir í Evrópu bjóða upp á mismunandi þjónustuleiðir m.a. að því er varðar afhendingartíma póstsendinga.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að fyrirhugað skilmálabreyting stangist á við ákvæði 21. gr. laga um pósthjónustu né 10. gr. reglugerðar um alþjónustu. Vandséð er að það geti verið neytendum og/eða stórnotendum til hagsbóta að markaðurinn hér á landi þróist í þá átt að aðeins sé leyfilegt að bjóða upp á einn vöruflokk hér á landi. Slíkt myndi einungis leiða til þess að pósthjónusta hér á landi yrði dýrari en ástæða er til.

7.

Um gæðakröfur

Kröfur um gæði pósthjónustu eru settar fram í 13. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Að lágmarki skal 85 af hundraði innanlandspósts í hraðasta flokki borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1), og 97 af hundraði pósts skal borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Krafan miðast við þriggja mánaða tímabil. Að lágmarki skal 85 af hundraði pósts í hraðasta flokki milli landa, innan Evrópska efnahagssvæðisins borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu og 97 af hundraði pósts skal borinn út innan fimm daga (D+5) frá póstlagningu. Krafan miðast við sex mánaða tímabil.“

Þær kröfur sem gilda hér á landi um afhendingarhraða á innanlandspósti taka mið af þeim kröfum sem settar hafa verið um afhendingarhraða EES svæðisins, sbr. viðauki I með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002.

Í greininni eru þau viðmið sett að 85% af innanlandspósti í hraðasta flokki (A-póstur) skuli borinn út daginn eftir póstlagningu og 97% skuli vera borinn út innan þriggja daga frá póstlagningu. Þær gæðakröfur sem settar eru taka því einungis til A- pósts en segja ekkert til um hvaða kröfur eigi að gilda um annan póst sem ekki er markaðssettur sem A- póstur, né áskilið/lofað af hálfu viðkomandi fyrirtækis að sé borinn út samkvæmt þeim skilmálum sem gilda um A-póst. Samkvæmt þessu verður að álykta að 13. gr. reglugerðar um alþjónustu komi ekki í veg fyrir að Íslandspóstur geti boðið upp á ódýrari þjónustuleiðir/vöruflokk en A-póst.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að Íslandspóstur hafi, með setningu skilmála um dreifingu magnpósts á allt að fimm dögum, gengið gegn þeim gæðaviðmiðum sem í gildi eru um dreifingu á pósti innan hraðasta flokks (A-póstur) sem fyrirtækið í sínum skilmálum skuldbindur sig til að afhenda á 1-3 dögum.

8.

Um jafnræði

Í þeim umsögnum sem bárust er því m.a. haldið fram að þær breytingar sem boðaðar eru fari gegn þeim ákvæðum laga um pósthjónustu, þar sem kveðið er á um jafnræðis sé gætt og að breytingin feli í sér mismunun á milli stórnotenda og annarra notenda þjónustunnar sem felst í því að póstur frá stórnotendum er borinn seinna út en póstur frá öðrum viðskiptavinum Íslandspósts.

Að mati PFS verður ekki annað séð en að öllum standi til boða að kaupa þá þjónustu sem Íslandspósti býður upp á, án tillits til þess hvort um er að ræða hin almenna neytanda, fyrirtæki, stórnotendur eða aðrir aðilar. Það að Íslandspóstur miði afsláttarkjör í skilmálum við veitta þjónustu, þar með talið lengri afhendingartíma frá póstagningu verður ekki talið fela í sér brot á jafnræði í skilningi laga um pósthjónustu. Kaupandi þjónustunnar hefur þannig val um hversu dýra/hraða þjónustu hann kys að kaupa fyrir þau bréf sem hann pósthleggur í hvert sinn. Ekki verður talið að slíkt fyrirkomulag raski jafnræði stórnotenda á nein hátt í samanburði við aðra viðskiptavini Íslandspósts. Þannig hafa stórnotendur val um að pósthleggja samkvæmt hinni almennu gjaldskrá um magnpóst, sem tryggir a.m.k. 85% dreifingu, til móttakenda, daginn eftir póstagningu.

9.

Niðurlag

Íslandspóstur skal í sínum vinnuferlum tryggja að allur póstur sem kemur inn til dreifingar hjá fyrirtækinu samkvæmt afsláttarverðskrá fyrir stórnotendur fái samskonar dreifingu til að tryggt sé að jafnræðis sé gætt á milli viðskiptavina fyrirtækisins.

Stofnunin óskar því eftir að fá lýsingu Íslandspósts, áður en boðuð breyting á fyrirkomulagi dreifingar tekur gildi, á viðeigandi vinnuferlum innan fyrirtækisins sem hafa það að markmiði að tryggja jafnræði á milli viðskiptavina að þessu leyti. Skulu ferlarnir jafnframt fela í sér þau gæðaviðmið sem Íslandspóstur setur sér við meðhöndlun og dreifingu á pósti sem fellur undir afsláttarkjör stórnotenda um magnpóst.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu telur stofnunin að þær breytingar sem boðaðar eru á fyrirkomulagi dreifingar og lýst er í þeim skilmálum sem fylgdu með erindi Íslandspósts, dags. 8. september 2010, sbr. bréf fyrirtækisins, dags. 7. júní 2010, séu í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sem og þeirra kvaða sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt rekstrarleyfi, dags. 3. desember 2007.

Í ljósi þess að markaðsaðgerðir Íslandspósts hafa verið og eru enn til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu, þ.m.t. breyting á fyrirkomulagi dreifingar, skal þess getið að eingöngu hefur verið fjallað um hvort hún fái samrýmst ákvæðum laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Tekur stofnunin enga afstöðu til þess hvort breytingin kunni mögulega að fara í bága við samkeppnislög.

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að taka upp umfjöllun varðandi útfærslu á einstökum skilmálum sem lúta að fyrirkomulagi afsláttar, þ.á.m. afsláttarprósentum, sbr. erindi

Íslandspóst, dags. 28. júní 2010, um breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar og skilmálum, sem nú er til meðferðar hjá stofnuninni.

Ákvörðunarorð

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, gerir Póst- og fjarskiptastofnun ekki athugasemdir við þær breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem tilkynntar voru stofnuninni með bréfi, dags. 8. september 2010.

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, 10. nóvember 2010

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson