



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 3/2013 **um bráðabirgðaákvörðun vegna kvörtunar Árvakurs hf. vegna fyrirhugaðra breytinga Íslandspósts á gjaldskrá í þyngdarflokki 51-2000 gr.**

I.

Erindið

Með kvörtun, dags. 15. febrúar 2013, kvartaði Árvakur yfir breytingum sem Íslandspóstur hafði tilkynnt fyrirtækinu að yrðu á gjaldskrá fyrirtækisins. Taldi Árvakur að með breytingunum hafi Íslandspóstur brotið ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu, rekstrarleyfi Íslandspósts, dagsett 3. desember 2007 og samkeppnislögum, nr. 44/2005.

Málsatvikum er lýst með eftirfarandi hætti í erindinu.

Árvakur gefur út Morgunblaðið og dreifir á höfuðborgarsvæðinu og mörgum þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni. Til sveita og á sumum þéttbýlisstöðum á landsbyggðinni hefur Íslandspóstur séð um dreifingu blaðanna. Gjald það sem Íslandspóstur hefur krafist fyrir þessa dreifingu hefur verið nokkuð stöðugt í mörg ár þó það hafi smátt of smátt verið að hækka. Á árinu 2002 gerði Íslandspóstur að vísu kröfu um mikla verðhækkun en henni tókst að afstýra að mestu. Hefur gjaldið þó alla tíð þótt riflegt.

Með bréfi dagsettu 15. janúar 2013 hafi Íslandspóstur sagt upp samningi við Árvakur um dreifingu á blöðunum og krafðist gjalda sem munu verða 60% hærri en áður fyrir sömu þjónustu. Hækkunin á að taka gildi þann 1. apríl 2013. Dreifingarkostnaður fyrir hvert blað Morgunblaðsins í dreifingu hjá Íslandspósti er í dag kr. [...] ¹ að meðaltali á ári. Eftir hækkun verður kostnaðurinn kr. [...] Er þetta 60% hækkun. Áskriftarverð án virðisaukaskatts er kr.

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

4.200. Mismunurinn milli hækkaðs kostnaðar við dreifingu og áskriftarverðsins mun ekki duga fyrir öðrum kostnaði við útgáfu blaðanna, ekki einu sinni fyrir pappírnum sem fer í þau. Fulltrúar Árvakurs hafi átt fund með Íslandspósti en sættir hafa ekki tekist.

Íslandspóstur er í einokunarstöðu á markaði fyrir dreifingu sem þessa og einnig með einkarétt á dreifingu á bréfum undir 50 g. á öllu landinu. Íslandspóstur hefur yfir að ráða dreifikerfi, byggðu á einkaréttinum og einokuninni, sem er ómissandi fyrir dreifingu dagblaða á landsbyggðinni.

Vísaði fyrirtækið m.a. til þess að Íslandspóstur gegndi skyldum ríkisins samkvæmt 6. gr. laga um pósthjónustu og tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði, sbr. einnig 4. rekstrarleyfis fyrirtækisins. Meðal þess sem að lágmarki skyldi vera innifalið í alþjónustu væri aðgangur að pósthjónustu vegna dagblaða, vikublaða og tímarita, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna.

Telur Árvakur að fyrirhuguð verðhækkun Íslandspósts sé alvarlegri en svo að hún sé óhófleg verðlagning eða okur. Með kröfu um 60% hækkun geti ekki annað vakað fyrir Íslandspósti en að vilja neita Árvakri um þjónustu. Íslandspóstur viti hins vegar að félagið geti ekki berum orðum neitað að veita þjónustu sem teljist til alþjónustu. Þess vegna sé sölusynjun þess í búningi verðhækkunar sem sé svo há að ljóst sé að engin muni sækjast eftir þjónustunni. Sölusynjun sé þekkt aðferð einokunarfyrirtækja og sé nefnd „refusal to supply“ á ensku.

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

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

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

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

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

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

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

Krafa um bráðabirgðaákvörðun

Samkvæmt 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun þarf annað hvort að vera hætta á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hætta sé á því að hann verði fyrir verulegu fjártjóni svo að skilyrði bráðabirgðaákvörðunar séu fyrir hendi.

Ef verðhækkun Íslandspóstis tekur gildi mun Árvakur þurfa að greiða óhóflegt verð til Íslandspóstis sem ekki er víst að sé afturkræft í skaðabótamáli. Það er a.m.k. tímafrekt og kostnaðarsamt. Einnig mun Árvakur þurfa að segja upp áskrifefndum á landsbyggðinni og erfitt verður að ná í þá aftur jafnvel þó að gjaldtakan verði leiðrétt. Árvakur gæti einnig þurft að segja upp dreifingarsamningum sínum fyrir önnur blöð.

Óskar fyrirtækið því eftir að stofnunin taki bráðabirgðaákvörðun þess efnis að verðhækkun Íslandspóstis, sem taka eigi gildi þann 1. apríl 2013, verði frestað.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 21. febrúar var erindi Árvakurs sent Íslandspósti og fyrirtækinu gefinn kostur á að skila inn umsögn um efni kvörtunarinnar. Umsögn fyrirtækisins barst með bréfi, dags. 11. mars 2013.

Í umsögn Íslandspóstis er þess krafist að kröfu Árvakurs verði hafnað.

Hafnar Íslandspóstur því að með umræddum breytingum sé fyrirtækið að neita að sinna alþjónustuskilyldu og að breytingarnar séu af þeim toga að með þeim sé fyrirtækið að stuðla að því að „losna við“ Árvakur sem samkeppnisaðila í dreifingu fjölpóstis. Telur fyrirtækið að að baki skilmála- og verðskrárbreytingu félagsins liggja hlutlæg og málefnaleg sjónarmið. Markmið breytinganna sé fyrst og fremst að samræma skilmála og verðskrár Íslandspóstis fyrir sambærilega þjónustu auk þess að tryggja að afslættir byggist á hlutlægum mælikvörðum.

Einnig mótmælir Íslandspóstur því að um óhóflega verðlagningu sé að ræða, en með því er átt við að verðlagning leiði til óhóflegs hagnaðar af tiltekinni þjónustuveitingu. Telur

Íslandspóstur að engar forsendur séu til að líta svo á að gjöld fyrir umrædda þjónustu hafi slík áhrif sem á er byggt af hálfu Árvakurs.

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

Þá bendir Íslandspóstur á að einingarkostnaður við dreifingu í dreifbýli sé meiri en í þéttbýli enda kjósi Árvakur að nýta eigið dreifikerfi á hagkvæmstu stöðunum, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu og á sumum þéttbýlissvæðum en nýta dreifikerfi Íslandspósts þar sem einingarkostnaður við dreifingu er til muna hærri. Það gefi því augaleið að ekki er hægt að bera saman á sanngjarnan hátt einingarkostnað við eigin dreifingu Árvakurs og dreifingu Íslandspósts eins og Árvakur virðist vera að gera í kvörtun sinni.

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

Hvað forsendur skilmálabreytinganna sjálfra segir Íslandspóstur m.a.

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

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

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

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

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

Það sé ljóst að til að hægt sé að gera þær breytingar að sá póstur sem hingað til hefur fallið undir flokkinn „blöð og tímarit“ teljist framvegis til vöruflokksins „almenn bréf 51-2000 gr.“ þarf að samræma bæði viðskiptaskilmála og verð þessara flokka. Mestu áhrifin á verð koma fram hjá þeim viðskiptavinum sem hafa sent lítið magn í einu, eins og í tilfalli Árvakurs. Umræddar breytingar hafa mismunandi áhrif á verð og nefnir Íslandspóstur að algeng hækkun til viðskiptavina sem póstleggja mikið magn í einu sé á bilinu 6-8% og í sumum tilvikum sé jafnvel um lækkun að ræða. Það sé því ljóst að áhrif breytinganna séu ekki þau sömu fyrir alla og því ekki sanngjarnt gagnvart öðrum viðskiptavinum að sjónarmið aðila sem sent hefur lítið magn í einu komi niður á þeim sem sent hafa meira magn með því að fresta gildistöku breytinganna.

Á yfirliti yfir verð til Árvakurs fyrir og eftir umfjallaðar breytingar megi sjá að verð þyngri sendinga hjá Árvakri hafi í sumum tilvikum verið lægri en verð á léttari sendingum miðað við sama póstlagt magn. Í þyngdarflokknum 51-250 gr., þar sem verð hefur verið lægra en í einkarétti, liggur 72% af því magni sem Árvakur sendir með Íslandspósti.

Af hálfu Íslandspósts er einnig bent á mikilvægi þess að umrædd breyting á verðskrá taki gildi þann 1. apríl nk.

2.

Með tölvupósti, dags. 13. mars 2013 var Árvakri gefin kostur á að koma með athugasemdir við umsögn Íslandspósts og bárust þær með bréfi, dags. 19. mars 2013.

Í athugasemdunum ítrekar Árvakur þær málsástæður sem fyrirtækið hélt fram í erindi sínu til stofnunarinnar og telur þær standa óhaggaðar þrátt fyrir þær málsástæður sem koma fram í umsögn Íslandspósts.

Jafnframt telur Árvakur að Íslandspóstur hafi ekki skilað inn til Póst- og fjarskiptastofnunar fullnægjandi upplýsingum um kostnaðargrundvöll breytinganna eins og farið hafi verið fram á í bréfi stofnunarinnar þann 21. febrúar 2013, einungis fylgi með einföld upptalning á verði eins og það hefur verið og eins og það verður þann 1. apríl nk. Gögn þessi segi ekkert um kostnað Íslandspósts og hefði átt að útbúa áður en fyrirtækið tók ákvörðun um sölusynjun og verðhækkun. Skortur á þessum upplýsingum eða ef þau hafa verið samin eftirá sé sönnun þess að ákvörðun Íslandspósts hafi ekki byggt á efnislegum forsendum.

Ekki er tilefni hér að rekja aðrar athugasemdir félagsins hér að, enda í þessum þætti málsins eingöngu verið að fjalla um hvort skilyrði bráðabirgðaákvörðunar séu uppfyllt.

III. Niðurstaða

1.

Heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar og skilyrði

Í máli þessu gerir Árvakur þá kröfu m.a. að PFS taki bráðabirgðaákvörðun þess efnis að verðhækkunum Íslandspósts, sem taka eiga gildi þann 1. apríl n.k. verði frestað. Íslandspóstur gerir aftur á móti þá kröfu að gjaldskráin taki gildi samkvæmt efni sínu.

Heimild PFS til að taka bráðabirgðaákvörðun er að finna í 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, en samkvæmt ákvæðinu er stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun, enda sé hætt á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni.

Í erindi Árvakurs kemur fram að dreifingarkostnaður Árvakurs muni hækka úr kr. [...] að meðtali í kr. [...] kr. á mánuði eða um allt að 60%. Hefur það ekki verið véfengt af hálfu Íslandspósts. Undir rekstri málsins kallaði PFS eftir upplýsingum frá Íslandspósti um heildarviðskipti 20 stærstu viðskiptavina Íslandspósts sem falla undir sérgjaldskrá fyrirtækisins fyrir blöð og tímarit. Samkvæmt þeim eru heildarviðskipti Árvakurs á árinu 2012 upp á [...] milljónir. Þær breytingar sem Íslandspóstur áætla að gera munu gera það að verkum að dreifingarkostnaður fyrirtækisins, miðað við óbreytt magn færi upp í [...] milljónir eða hækkun um 70%, sem er meiri prósentuhækkun en Árvakur gerði ráð fyrir. Með tilliti til þessa verður að telja að Árvakur eigi ótvíræða fjárhagslega hagsmuni af niðurstöðu þessa máls og hvort fyrirhuguð gjaldskrárbreyting komi til framkvæmda þann 1. apríl nk.

Þá verður að telja að réttindi Árvakurs í skilningi 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun séu fólgin í því að þær breytingar sem Íslandspóstur áformar, standist þær kröfur sem leiddar verði af 1. 4. og 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, m.a. um að afslættir eigi að taka mið af því sem sparast miðað við venjulega pósthjónustu. Miðað við þá yfirferð sem þegar hefur farið fram af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar verður að telja að líkindi séu fyrir því að þær breytingar sem Íslandspóstur áformar séu haldnir annmörkum, sem ekki verður bætt úr fyrir 1. apríl 2013 og að Árvakur geti orðið fyrir verulegu fjártjóni í skilningi 11. gr. ef breytingar Íslandspósts ná fram að ganga óbreyttir. Nánar um það hvaða annmarkar kunna að vera fyrir hendi vísast til umfjöllunar í kafla 3.

Skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar eru því uppfyllt í málinu.

2.

Um gjaldskrárefirlit Póst- og fjarskiptastofnunar.

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

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

Af ofangreindu leiðir að stofnuninni er ekki ætlað lögum samkvæmt að samþykkja fyrirfram breytingar á einstökum einingarverðum Íslandspósts sem falla utan einkaréttar, en þær breytingar á gjaldskrá sem hér er fjallað um eru utan einkaréttar.

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

3.

Um kostnaðargrundvöll hinnar nýju gjaldskrár

3.1.

Eins og fram kemur í kafla III. 2, samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun einungis gjaldskrár Íslandspósts innan einkaréttar, þ.e. undir 50. gr., sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 16/2012. Þetta þýðir að Íslandspóstur ákveður einstök einingarverð fyrir þær sendingar sem falla undir alþjónustu.

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

- Að gæta þurfi jafnræðis, sbr. einnig b. liður 2. mgr. 6. gr. laganna „*að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta*“
- Að gjaldskráin taki mið af raunkostnaði af því að veita viðkomandi þjónustu.
- Að tryggja beri alþjónustuhafa hæfilegan hagnað af þjónustunni.
- Að gjöld fyrir alþjónustu eigi að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgengi að þjónustunni.

Vegna athugasemdar frá Árvaki um kostnaðargrundvöll breytinganna er rétt að taka fram að stofnunin hefur aðgang að kostnaðarbókhaldi Íslandspósts og að einstakar upplýsingar úr bókahaldi Íslandspósts eru háðar trúnaðarskyldu. Málum er því ekki þannig háttað eins og skilja mátti kvörtun félagsins að engar upplýsingar liggja fyrir um þær breytingar sem gerðar eru. Stofnunin er hins vegar ekki sammála þeim forsendum sem virðast liggja að baki þeim breytingum sem Íslandspóstur áætlaði að gera á afsláttarkjörum fyrir póstsendingar í þyngdarflokknum 51-2000 gr., eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

3.2

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var m.a. kveðið á um að Íslandspóstur skyldi uppfæra afsláttargjaldskrá fyrirtækisins fyrir bréf í þyngdarflokknum 51- 2000 gr. með hliðsjón af þeim meginreglum sem settar voru fram í ákvörðun PFS og fylgiskjölum hennar. Jafnframt var kveðið á um að öll frávík skyldu rökstudd sérstaklega af hálfu ÍSP. Ákvörðun stofnunarinnar var staðfest í öllum meginatriðum af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, að öðru leyti en því að nefndin ógildi þá prósentutölu sem söfnunaraðilar/fyrirtæki skyldu fá

sem viðbótarafslátt vegna reglubundina viðskipta. Úrskurðarnefndin var hins vegar sammála því mati PFS að veita ætti viðbótarafslátt vegna reglubundina viðskipta.

3.3.

Í tilvitnaðri ákvörðun stofnunarinnar er m.a. kveðið á um svokallað AM verð 88 kr. fyrir magnpóst til aðgreiningar á verði fyrir einstakt bréf A 120 kr. Alls munar hér 32 krónum, sbr. útreikningar PFS í Viðauka A, kafla 2.3.4.3 „Mismunur grunnverða“ á bls. 22-23 og Viðauka C, kafla 2.1 „Útreikningur á grunnverðum“, á bls. 7-11. Meginskýringin á þessum mun felst í því að sendendur magnpósts afhenda bréf í póstmíðstöð fyrirtækisins og bera þar af leiðandi minni þátttöku í rekstri afgreiðslunets fyrirtækisins. Í þeirri gjaldskrá sem nú hefur verið birt af hálfu Íslandspósts fyrir bréfastöð í þyngdarflokki 51-2000 gr. er ekki gengið út frá sambærilegum kostnaðarforsendum og gert var í ákvörðun PFS nr. 16/2012, heldur einungis gefinn um 10% afsláttur frá einingarverði í hverjum vöruflokk fyrir sig. Það hefur þær afleiðingar að munurinn á milli A og AM póst í þyngdarflokki 51-100 gr., 101-250 gr. og 251 til 500 gr. verður undir reiknuðu kostnaðarhagræði 50 gr. bréfa við afhendingu á magnpósti, en nánast allar sendingar Árvakurs liggja innan þessara þyngdarmarka.

3.4.

Þá virðist sem Íslandspóstur hafi sett of mikið vægi á þann afslátt sem fyrirtækið veitir vegna afhents magns í einu og að það sé ekki í samræmi við þær forsendur og sem settar voru með ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012, en þar var hámarksafsláttur miðað við afhent magn í einu 5 eða 12% eftir því hvort um vélflokkanlegan eða handflokkanlegan póst er að ræða en í hinni nýju gjaldskrá Íslandspósts er miðað við allt að 35% afslátt, þrátt fyrir hærri einingarverð.

3.5.

Einnig er ekkert tillit tekið til reglubundina viðskipta í hinum nýju afsláttarkjörum, en fyrir liggur skýr afstaða PFS sem og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála að veita skuli aukinn afslátt á grundvelli reglubundina viðskipta. Sérstakt mál er nú rekið hjá PFS þar sem verið er að reikna út afslátt vegna reglubundina viðskipta, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2002, úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012 og samráð PFS við hagsmunaaðila sem tilkynnt var um á heimasíðu PFS þann 29. janúar sl. Telja verður að vöntun á uppsöfnuðum afslætti vegna reglubundina viðskipta komi sérstaklega illa við Árvakur, sem og aðra aðila í sambærilegri stöðu.

Þessu til viðbótar verður ekki séð, miðað við kostnaðarbókhald fyrirtækisins (afkomulíkan) fyrir árið 2012, að þörf sé á jafn miklum heildartekjuauka sem þær breytingar sem Íslandspóstur kynnti á afsláttarkjörum vegna magnpósts í þessum þyngdarflokki hafa í för með sér, að öðru óbreyttu.

Með vísun til ofangreinds verður að telja að Íslandspóstur hafi ekki gert fullnægjandi grein fyrir kostnaðargrundvelli þeirra breytinga á gjaldskrá og skilmála sem tilkynnt voru hagsmunaaðilum þann 15. janúar 2013 og taka eiga gildi þann 1. apríl n.k. er því óhjákvæmilegt annað en að fallast á kröfu Árvakurs um að fresta gildistöku breytinganna þar til úr hefur verið bætt.

Ákvörðunarorð

Fallist er á kröfu Árvakurs hf. um að skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar séu uppfyllt.

Gildistöku þeirra gjaldskrárbreytinga sem Íslandspóstur tilkynnti, með bréfi til viðskiptavina sinna þann 15. janúar 2013, og taka áttu gildi þann 1. apríl 2013 er frestað þar þar til Póst- og fjarskiptastofnun hefur staðfest að bætt hafi verið úr þeim ágöllum sem stofnunin telur að gjaldskráin sé haldin.

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

Reykjavík, 22. mars 2013

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson