

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála**  
**í máli nr. 2/2011**  
**Póstmarkaðurinn ehf.**  
**gegn**  
**Póst- og fjarskiptastofnun**

**I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með kæru, dags. 21. júní 2011, hefur Póstmarkaðurinn ehf. kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 16/2011 um viðskiptaskilmála Íslandspósts hf. (Íslandspóstur) vegna breytinga á dreifikerfi fyrirtækisins, dags. 30. maí 2011. Í hinni kærðu ákvörðun voru gerðar athugasemdir við þær breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts sem tilkynntar voru stofnuninni með bréfi, dags. 3. maí 2011.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá krefst hann þess jafnframt að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála og 2. mgr. 29. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

PFS og Íslandspóstur krefjast þess að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar verði hafnað.

**II. Helstu málsatvik**

Mál þetta varðar breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem fyrirtækið tilkynnti PFS með bréfi, dags. 3. maí 2011. Forsaga skilmálabreytinganna er sú að þann 13. apríl sl. féldi úrskurðarnefnd ákvörðun PFS nr. 36/2010 frá 10. nóvember 2010, úr gildi en með þeirri ákvörðun hafði PFS fallist á breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts sem fyrirtækið boðaði þann 8. september 2010 og taka áttu gildi 1. janúar 2011. Úrskurðarnefnd taldi aftur á móti að meðan ekki lægi fyrir það kostnaðarhagræði sem hlytist af fimm daga dreifingu væri Íslandspósti ekki heimilt að hafa lengri dreifingartíma á pósti frá stómotendum en giltí um almennan póst. Eftir að ákvörðun

PFS var felld úr gildi sendi Íslandspóstur PFS skilmálabreytingarnar sem mál þetta snýst um en jafnframt sendi fyrirtækið upplýsingar um kostnaðarlegt hagræði af breytingunum ásamt upplýsingum um raunverulegan sparnað.

Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun skal almennur póstur borinn út á 1., 2. eða 3. virka degi eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma. Dreifing á póstlögðu magni frá stórnotendum er njóti umfram afslátta fari að jafnaði fram á 2. og 3. virka degi eftir móttöku ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma. Gæðastaðlar Póstsins miðast við að 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 afsláttar. Íslandspóstur miðar við að 85% af innanlandspósti frá stórnotendum skuli a.m.k. borin út innan þriggja daga (D+3) frá móttökudegi.

Með skilmálabreytingunni er tekið upp svokallað XY dreifingarkerfi, þ.e. hverju póstburðarhverfi er skipt í tvennt (XY). Almennum pósti er dreift í allt hverfið, þ.e. bæði X og Y en pósti frá stórnotendum er fyrri daginn dreift í annan helming hverfisins en hinum helmingnum er dreift degi síðar.

Þannig gilda mismunandi dreifingarskilmálar um almennar póstsendingar innanlands eftir því hver viðskiptaaðilinn. Kærandi starfar á markaði fyrir póstmiðlun og telst til stórnotenda samkvæmt framangreindu.

### III. Helstu sjónarmið aðila

#### 1.

Kærandi krefst þess m.a. að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Kærandi telur forsendur málsins hafi breyst frá fyrri úrskurði nefndarinnar. Í fyrsta lagi telur hann að áhrif skilmálabreytinganna muni vera þau að viðskiptavinir hans muni segja upp samningum við hann um póstdreifingu. Honum hafi m.a. borist munnlegar hótanir um slíkt.

Þá vísar kærandi í öðru lagi til þess að í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 10/2010 hafi verið vísað til sjónarmiða Íslandspósts um að kærandi eigi alltaf þann valkost að bjóða viðskiptavinum sínum upp á skjótari leiðir til að koma pósti til viðtakenda. Kærandi kveður slíkan kost þó á tímabili ekki hafa staðið honum til boða þar sem kerfi Íslandspósts virðist ekki gera ráð fyrir að stórnotendur gætu sent slíkan póst. Viðskiptavinir hans hafi verið hvattir af Íslandspósti til að semja beint við fyrirtækið ef þeir vildu fá pósti sínum dreift á eðlilegum tíma.

Kærandi vísar í þriðja lagi til þess að helstu röksemdir Íslandspósts gegn frestun réttaráhrifa við fyrri meðferð máls voru þær að gríðarlegur kostnaðarauki hafi verið því samfara að þurfa að fresta upptöku nýs dreifikerfis. Hagræðið hafi að stórum hluta til fólgið í fækkun starfsfólks sem þegar hafi verið sagt upp störfum. Kærandi hafi heimildir fyrir því að Íslandspóstur hafi síðustu vikurnar getað dreift pósti frá stórnötendum með sama hætti og almennum pósti án þess að það hafi kallað á ráðningar fleiri tugi starfsmanna eða breytingum á fyrirkomulagi dreifingar. Það sé því ekki svo að Íslandspóstur verði fyrir verulegum kostnaðarauka vegna þessa.

## 2.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 skal PSF gefinn kostur á því að tjá sig skriflega um kröfu um frestun réttaráhrifa áður en úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úrskurðar um málið.

Í umsögn PFS, dags. 12. júlí 2011, um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa kemur m.a. fram að stofnunin telji að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið bætt úr þeim ágöllum sem úrskurðarnefnd taldi vera á fyrri ákvörðun stofnunarinnar um sambærilegt efni og að veigamiklar ástæður þurfi að vera fyrir hendi til að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. PFS telur einnig að úrskurðarnefnd sé bundin af ákvörðun sinni frá 31. desember 2010 þar sem hafnað hafi verið að fresta réttaráhrifum í sambærilegu máli vegna hagsmuna Íslandspósts.

Eins og fyrr segir telur PFS að bætt hafi verið úr annmörkum ákvörðunar PFS nr. 36/2010, um að á meðan ekki lægi fyrir af hálfu PFS, hvort raunverulegt kostnaðarhagræði lægi fyrir á umræddum breytingum á dreifingartíma stórnótenda væru ekki rök til þess að heimila umrædda skilmála. Fyrir liggir yfirferð PFS á útreikningum Íslandspósts á sparnaði fyrirtækisins við upptöku XY-dreififyrirkomulagsins. Sá sparnaður sem fáiast við upptöku kerfisins réttlæti einnig þann mun sem sé á hinum almennu afsláttarkjörum fyrir magnpóst í samanburði við afsláttarkjör stórnótenda. Munurinn geti verið allt að 11%.

Að mati PFS hafi áhrif af lengri dreifingartíma pósts frá stórnötendum verið milduð með hinni kærðu ákvörðun í samræmi við forsendur úrskurðarnefndar þar um. Dreifing skal að jafnaði fara fram á öðrum og þriðja degi frá móttöku, eins og verið hafi. Auk þess sé kveðið á um lágmarksmagn sem ljúka skuli dreifingu á innan þess tímamarka.

Hvað varðar hið fjárhagslega tjón fyrir aðila máls sem gæti hlotist af því að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað þá tekur PFS fram að fyrir liggja að

Þær breytingar sem áætlaðar eru á dreifikerfinu af hálfu Íslandspóstshafi að fullu verið komnar til framkvæmda þegar úrskurðarnefnd hafi felld ákvörðun PFS nr. 36/2010 úr gildi. Íslandspóstur hafi frá því úrskurðarnefnd felld ákvörðunina úr gildi lagað dreifikerfi sitt að hinu breytta réttarástandi með tilheyrandi kostnaðarauka. Kostnaðarauki fyrirtækisins sé þess vegna óafturkræfur. Fresti úrskurðarnefnd réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar sé ljóst að nokkur tími muni líða þar til sparnaður náist í rekstri fyrirtækisins.

PFS telur að hafa verið í huga, við mat á þeim hagsmunum sem hér eigi í hlut, að áætlað kostnaðarhagræði Íslandspóstshafi af breyttu dreifikerfi sé jafnframt veigamikil forsenda þess að ekki þurfi að hækka gjaldskrá bréfpóstshafa meira en gert var í ákvörðun PFS nr. 17/2011.

Að teknu tilliti til ofangreinds telur PFS engin rök standa til þess að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verið frestað.

### 3.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála leitaði einnig sjónarmiða Íslandspóstshafi um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa. Í athugasemdum Íslandspóstshafi, dags. 13. júlí 2011, er tekið fram að veigamiklar ástæður þurfi að vera fyrir hendi til að rétt sé að fresta réttaráhrifum kærðar ákvörðunar og eingöngu skuli beita þeirri heimild í undantekningartilvikum. Að mati Íslandspóstshafi kærandi ekki sýnt fram á að forsendur málsins hafi í verulegu mæli breyst frá úrskurði úrskurðarnefndar þann 31. desember 2010, en úrskurðarnefnd sé bundin af þeirri ákvörðun sinni.

Innleiðing XY-dreifikerfis hafi haft í för með sér nauðsynlegar og viðamiklar breytingar á skipulagi og starfsemi stærstu starfstöðva fyrirtækisins og tóku þær gildi í upphafi árs 2011 en með úrskurði úrskurðarnefndar frá 31. desember 2010 hafi ákvörðun PFS nr. 36/2010 verið felld úr gildi á þeirri forsendu einni að ekki hafi legið fyrir af hálfu PFS, þegar ákvörðunin hafi verið tekin, hvort og þá hvert kostnaðarhagræði hlytist af skilmálabreytingunum. Íslandspóstur lítur svo á að nefndin telji hið nýja XY-dreifikerfi hvorki fara í bága við lög um pósthjónustu né reglugerð um alþjónustu. Íslandspóstur hafi nú sent PFS upplýsingar og gögn um það kostnaðarlega hagræði sem af breytingunum hljóttist og því hafi verið bætt úr þeim ágalla sem verið hafi á fyrri ákvörðun PFS. Þar af leiðandi telur Íslandspóstur ekki tilefni til að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar.

Íslandspóstur bendir einnig á að verði fallist á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa þá muni það hafa í för með sér verulegan og óendurkræfan viðbótarkostnað, umfram þann kostnað sem fyrirtækið hafi nú þegar orðið fyrir.

Hvað varðar fullyrðingar kæranda um að viðskiptavinir hafi hótað uppsögnum á samningum í kjölfar breytinganna þá telur Íslandspóstur að þær geti ekki tengst áhrifum XY-dreifikerfisins. Úrlausn mála viðskiptavina kæranda hefði ekki orðið öðruvísi þó að þeir hefðu skipt við annan millilið í pósthjónustu eða beint við Íslandspóst.

Varðandi sjónarmið kæranda um að honum hafi ekki staðið til boða skjótari leiðir til að koma pósti til viðtakenda þá séu allir viðskiptavinir sem teljist til stórnótenda í sambærilegri stöðu hvað varði skilmálabreytingarnar og að þeir hafi átt rétt á magnafslætti samkvæmt almennri verðskrá Íslandspósts fyrir almenn bréf innanlands, en afslátturinn sé stigvaxandi miðað við póstlagt magn í hvert skipti og hefur honum verið dreift daginn eftir póstlagningu í samræmi við gæðakröfur. Minniháttar hnökrar hafi þó orðið á framkvæmd skuldfærslu þegar kærandi sendi almennan póst í upphafi en afleiðingar þess hafi fyrst og fremst verið þær að kærandi hafi fengið meiri afslátt en honum bar samkvæmt samningum. Sá tími sem liðið hafi frá því Íslandspósti hafi verið birtur úrskurður nr. 1/2011 og þangað til farið hafi verið að starfa samkvæmt því hafi verið eðlilegur aðlögunartími og hafi eftirlitsstofnanir haft á því skilning.

Íslandspóstur telur að ekki sé um að ræða umframafkastagetu í dreifikerfinu. Með breytingum á dreifikerfi sé stefnt að því að gera rekstur og þjónustuna sem hagkvæmasta, einkum og sér í lagi með hagsmuni viðskiptavina í huga, svo og að fyrirtækið sé rekið í samræmi við lög, reglur og rekstrarleyfi þess og að tryggt sé fullt jafnræði milli viðskiptavina fyrirtækisins í sambærilegri stöðu, bæði hvað varðar þjónustu og afsláttarkjör.

Að öllu framangreindu virtu og því að frestun réttaráhrifa feli í sér undantekningu frá meginreglunni óskar Íslandspóstur þess að kröfum kæranda um frestun réttaráhrifa verði hafnað.

#### IV. Niðurstöður

Eins og fram kemur í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 frestar kæra til úrskurðarnefndar ekki réttaráhrifum ákvörðunar PFS. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins er úrskurðarnefnd þó heimilt, að kröfu málsaðila, að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þegar sérstakar ástæður mæla með því, í

samræmi við stjórnsýslulög. Í 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga segir að æðra stjórnvaldi sé heimilt, þegar ástæður mæla með því, að fresta réttaráhrifum ákvörðunar.

Umrædd ákvæði hafa einkum þýðingu varðandi ákvarðanir sem fela í sér breytta réttarstöðu fyrir aðila, líkt og hér um ræðir, en síður ef ákvörðun felur í sér óbreytt ástand. Við mat á því hvort réttlætanlegt sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar verður að líta til réttmætra hagsmuna hjá öllum aðilum málsins. Þannig skiptir máli hversu spýngjandi ákvörðun er miðað við þá almennu hagsmuni sem í húfi eru, eða eftir atvikum hagsmuni annars aðilans.

Kærandi hefur reifað fyrir nefndinni þá hagsmuni sem hann, og eftir atvikum aðrir stórnötendur, hafa af málinu og þá möguleika á óafturkræfu tjóni sem hljótast kann af gildistöku hinna nýju viðskiptaskilmála þangað til endanleg ákvörðun liggur fyrir. Ein megin röksemd kæranda fyrir frestun réttaráhrifa varðar rekstargrundvöll hans, þ.e. að viðskiptamenn hans muni ekki sætta sig við breytt fyrirkomulag og muni semja beint við Íslandspóst um þjónustuna, þannig að rekstrargrundvöllur kæranda bresti. Honum standi ekki til boða hraðari sendingarmáti fyrir sína viðskiptavinum hjá Íslandspósti.

Íslandspóstur hefur á hinn bóginn bent á það óendurkræfa kostnaðarlega óhagræði sem fyrirtækið verði fyrir ef af frestun réttaráhrifa verði. Fyrirtækið hafi þurft ákveðinn aðlögunartíma eftir úrskurð úrskurðarnefndar og hafi verið unnið í því að lagfæra alla hnökra í kerfinu. Fyrirtækið bendir einnig á að umrædd breyting taki til allra stórnötenda og að þeir geti boðið viðskiptavinum sínum upp á aðrar skjóttari leiðir við að koma pósti til viðtakenda.

Á þessu stigi málsins verður ekki lagt mat á það hvort miklar eða litlar líkur séu fyrir því að hinni kærðu ákvörðun verði hnekk. Hins vegar verður að hafa í huga að meginreglan er sú, að kæra frestar ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar. Því verður að líta svo á að regla 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga, sé undantekningarregla sem beri að túlka þröngt.

Þegar fyrrgreind sjónarmið eru höfð í huga og það að breyting á dreifikerfi Íslandspósts hafi að fullu verið komin til framkvæmda þann 13. apríl sl. þegar ákvörðun PFS nr. 36/2010 var felld úr gildi, er það hins vegar mat úrskurðarnefndarinnar, eftir athugun á gögnum málsins og sjónarmiðum aðila, að ekki séu skilyrði fyrir því að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar.

Með vísan til þeirra hagsmuna sem Íslandspóstur hefur teft fram í málinu sem og hagsmuna kæranda, og jafnframt með vísan til þeirrar þröngu túlkunar sem vísað er til

hér að framan, verður ekki talið svo ljóst af gögnum málsins að umræddir hagsmunir kæranda vegi þyngra en hagsmunir Íslandspósts af málinu á þann hátt sem undantekningin um frestun réttaráhrifa gerir kröfu um. Verður kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar því hafnað.


Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2008 um Póst- og fjarskiptastofnun.

#### V. Úrskurðarorð

Kröfu kæranda um frestun á réttaráhrifum ákvörðunar PFS nr. 16/2011 er hafnað.

Reykjavík, 18. júlí 2011.

  
Jóna Björk Helgadóttir

  
Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Þ. Flygenring