



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Ákvörðun nr. 16/2012

### Um breytingar á gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar, afsláttarfyrirkomulagi og viðskiptaskilmálum

#### 1. Forsaga málsins

##### 1.1. Upphaflegt erindi Íslandspósts

Upphafa mál þessa má rekja allt til ársins 2010 þegar Íslandspóstur (ÍSP) tilkynnti til Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) breytingar á uppsetningu gjaldskrár innan einkaréttar, ásamt breytingum á viðeigandi skilmálum.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 skulu póstrekendur birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustuna 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 að PFS samþykki fyrirfram nýja eða breytta skilmála áður en þeir taka gildi, sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2010. Stofnunin getur hins vegar hvenær sem er krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfis.

Þar sem ÍSP lagði til töluverðar breytingar á uppbyggingu gjaldskrár, sem og afsláttarskilmálum varð að samkomulagi á milli PFS og ÍSP að hinnar boðuðu breytingar myndu ekki taka gildi fyrr en hagsmunaaðilum hefði gefist tækifæri til að koma að sínum athugasemdum við hinar fyrirhuguðu breytingar.

Erindi Íslandspósts var sett í samráð með tilkynningu á heimasíðu PFS þann 29. júní 2010 og bárust athugasemdir frá eftirtöldum aðilum:

- Neytendasamtökin
- Pósthúsið ehf. (nú Póstdreifing)
- Póstmarkaðurinn ehf.
- Skipti hf.
- Samkeppniseftirlitið

PFS birti síðan þann 9. desember 2011 samráðsskjal þar sem hugmyndir PFS að breytingum á uppsetningu gjaldskrá innan einkaréttar, viðskiptaskilmálum sem og afsláttarstigum voru kynntar. Athugasemdir bárust frá eftirtöldum aðilum:

- Samkeppniseftirlitið
- Íslandspóstur hf.
- Póstmarkaðurinn ehf.
- Burðargjöld ehf.
- Umslag ehf.
- Neytendasamtökin
- Samtök verslunar og þjónustu/Samtök iðnaðarins
- Advania hf.
- Viðskiptaráð Íslands
- Póstdreifing ehf.
- Samskip hf.

Í viðauka B er að finna samantekt PFS á þeim athugasemdum sem bárust sem og afstöðu PFS til einstakra atriða og vísast til þess sem þar segir.

## **1.2. Hækkunir á gjaldskrá innan einkaréttar frá því að erindi Íslandspósts barst**

Frá því að erindi ÍSP var tekið til meðferðar hefur PFS tekið 3 ákvarðanir í tengslum við erindi ÍSP um hækkun gjaldskrá innan einkaréttar sem byggði á eldra fyrirkomulagi.

ÍSP sendi erindi til PFS um hækkun gjaldskrár, dags. 1. september 2010, með beiðni um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar úr 75 kr. í 85 kr. vegna aukinna afslátta til stórnotenda, frestunar á innleiðingu XY dreifikerfis o.fl. PFS hafnaði framangreindri beiðni ÍSP um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar með ákvörðun nr. 30/2010, dags. 18. október 2010.

ÍSP sendi erindi til PFS um hækkun gjaldskrár, dags. 29. mars 2011, og kom þar fram beiðni um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar úr 75 kr. upp í 95 kr. (samsvarandi 115 kr. fyrir A póst og 70 kr. fyrir C-póst að mati ÍSP). PFS samþykkti erindi ÍSP með breytingum um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar úr 75 kr. í 90 kr. með ákvörðun nr. 17/2011, dags. 31. maí 2011.

ÍSP sendi PFS beiðni, dags. 8. júní 2011, um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar í 100 kr. frá og með 1. ágúst 2011 vegna kostnaðarauka af nýgerðum kjarasamningum. Fram kom jafnframt hjá ÍSP að erindið breytti ekki erindi félagsins frá 28. júní 2010 að öðru leyti en því að nauðsynlegt kynni að reynast að endurmeta fjárhæðir og þar með verðlagningu bréfa í A pósti annars vegnar og C-pósti hins vegar. PFS samþykkti erindi ÍSP með breytingum um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar úr 90 kr. í allt að 97 kr. með ákvörðun nr. 26/2011, dags. 16. september 2011.

## **1.3. Breytingar á skilmálum Íslandspósts vegna innleiðingar XY dreifikerfis**

Í tengslum við upphaflegt erindi ÍSP var tekin ákvörðun um nýtt dreifingarfyrirkomulag fyrirtækisins, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2010, sem ógilt var með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 10/2010. Vísaði úrskurðarnefnd til þess að ekki væri búið að staðfesta kostnaðarhagræði af breytingunum, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Einnig var vísað til þess að PFS hafi

samþykkt skilmálan óbreyttan, þrátt fyrir þá lýsingu ÍSP sem lá fyrir um framkvæmd, þ.e. 50% dreift á degi 2 og 50% á degi 3. Úrskurðarnefnd taldi að eins og málið lægi nú fyrir stæði einungis fimm daga dreifing til boða.

Í framhaldi af úrskurði úrskurðarnefndar kom nýtt erindi frá ÍSP, dags. 3. maí 2011, um sömu skilmála og áður. Með ákvörðun PFS nr. 16/2011 var kostnaðarhagræði ÍSP staðfest af hinu nýja XY dreifikerfi. Hins vegar staðfesti PFS ekki að forsenda fyrir kostnaðarhagræði væri dreifing á allt að fimm dögum. Miðað við kostnaðarforsendur og með vísun til jafnræðissjónarmiða taldi PFS að setja þyrfti skýrari ramma í skilmálum um þann tímaramma sem ÍSP áskildi sér fyrir dreifingu á pósti frá stórnotendum. Um leið var komið til móts við sjónarmið úrskurðarnefndar að skilmálar ÍSP tryggðu einungis fimm daga þjónustu. Skilmálum ÍSP var því breytt á þann veg að dreifa skyldi pósti frá söfnunaraðilum/fyrirtækjum innan þriggja daga frá móttöku. Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2011.

## 2. Lagaumhverfi

### 2.1. Almenn ákvæði

Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, sbr. 2. gr. laganna.

Í 6. gr. laganna eru afmarkaðir þeir þjónustu þættir sem landsmenn skulu hafa aðgang að.

Í 1. mgr. kemur fram að íslenska ríkið skuli *tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli* aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum *gæðum* og á viðráðanlegu verði og að við úthlutun rekstrarleyfa fyrir pósthjónustu, sbr. 14. gr. laganna getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á rekstrarleyfishafa, einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu. Íslandspóstur ber í dag þessar skyldur, sbr. rekstrarleyfi fyrirtækisins, dags. 7. desember 2007.

Í 2. mgr. er kveðið á um að PFS skuli tryggja ákveðnar kröfur í tengslum við alþjónustu t.d. að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta, sbr. b-liður greinarinnar, að þjónustan sé veitt án mismunar af nokkru tagi, sbr. c-liður og að þjónustan þróist í takt við tækni-, hagfræði- og félagslegt umhverfi og þarfir notenda, sbr. e-liður.

Eftirfarandi þjónusta er í dag að lágmarki innifalin í alþjónustu:

- Aðgangur að póstafréttum.
- Pósthjónusta vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðarsendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum.
- Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa.
- Skylt er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.

### 2.2. Einkaréttur Íslandspósts

Auk þeirra alþjónustuskyldna sem fjallað er um í kafla 2.1 hefur ÍSP einkarétt á dreifingu bréfa undir 50 g, sbr. rekstrarleyfi fyrirtækisins, dags. 3. desember 2007, sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Einkaréttur ÍSP tekur til allra bréfa sem eru undir 50 g, án tillits til vöruflokks, þ.e. D+1 eða D+3. Mismunandi grunnverð innan einkaréttar þurfa að byggja á

kostnaði af þjónustunni og geta þ.a.l. tekið mið af mismunandi forsendum eftir því hvaða þjónustuleið viðkomandi viðskiptavinur er að kaupa í hvert sinn. Bréf innan einkaréttar eru jafnframt hluti af stærra mengi innan pósthjónustu svokallaðrar alþjónustu, sbr. kafla 2.1.

## 2.2. Gjaldskrá innan 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 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“
  - Í samráðsskali PFS var viðskiptavinum ÍSP skipt upp í tvo hópa, einstaklinga og þeir aðilar sem póstleggja póst í miklu magni, þ.e. söfnunaraðilar og fyrirtæki
  - Í samráðsskali PFS var einnig gengið út frá því að bæði einstaklingar sem og fyrirtæki/söfnunaraðilar eigi þess kost að velja um mismunandi afhendingartíma á bréfum, þ.e. A þjónustu (D+1)<sup>1</sup> og B þjónustu (D+3).
- 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.

## 2.3. Sér gjaldskrá fyrir söfnunaraðila/fyrirtæki

Í 5. mgr. 16. gr. er heimilt fyrir rekstraleyfishafa (ÍSP) til að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

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

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

„Erlendis hafa verið sett á laggirnar endursöluþjónustur, þ.e. fyrirtæki sem taka að sér að koma bréfum notenda á afhendingarstað rekstrarleyfishafa og njóta þess vegna afsláttar af venjulegri gjaldskrá. Sömuleiðis hefur það færst í aukana að stórfyrirtæki afhendi póst beint í póstmíðstöðvar og noti ekki venjulega afgreiðslustaði. Hið síðarnefnda á sér nú þegar stað hér á landi og líklegt er að endursöluþjónustur skjóti áður en langt um líður upp kollinum hérlendis. Rétt þykir í þessu sambandi að setja ákvæði um að sérstök gjaldskrá sem kann að gilda í þessum tilfellum taki mið af kostnaði sem rekstrarleyfishafar spara sér við þessa tilhögun en að tekjur af almennum pósti verði ekki notaðar til að niðurgreiða þjónustuna.“

---

<sup>1</sup>D merkir móttökudag og n fjölda virkra daga sem líða milli móttökudags og afhendingar sendingarinnar til hins áritaða móttakanda.

*Ákvæði 16. gr. laganna um að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta verði jafnræðis gilda hér og hefur hið síðarnefnda það í för með sér að láta skal einkaaðila njóta sömu kjara ef þeir uppfylla sömu skilyrði um afhendingu í miklu magni og atvinnufyrirtæki.*“

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

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

Lagaheimild PFS til að krefjast breytinga á skilmálum er svohljóðandi:

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

Meginniðurstaða PFS í samráðsskjali stofnunarinnar var að upphaflegu skilmálar ÍSP sem fylgdu með þeim breytingum á verðskrá innan einkaréttar, hafi ekki verið nægjanlega gætt að jafnræði á milli mismunandi notendahópa pósthjónustu, þ.e. almennings og fyrirtækja/söfnunaraðila. Upphaflegu grunnverð ÍSP gætu í raun útilokað magnpóstaðila frá því að senda A-pósts þar sem kostnaðarútreikningar fyrirtækisins studdu ekki við framsetningu ÍSP á grunnverðum. Einnig fékk almenningur ekki tækifæri til að senda B-póst eins og t.d. magnpóstaðilar. Það var einnig niðurstaða PFS að núgildandi viðskiptaskilmálar endurspegluðu ekki nægjanlega vel raunverulegt kostnaðarhagræði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila auk þess sem þeir leiddu til röskunar á samkeppnisstöðu fyrirtækja á söfnunarmarkaði.

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

#### **2.4. Samþykki PFS á gjaldskrá innan einkaréttar**

Í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að rekstrarleyfishafa sem falinn er einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lýtur einkarétti. Gjaldskrána skal leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku. Verð fyrir bréf innan einkaréttar skulu byggja á raunkostnaði að viðbætti hæfilegri álagningu, 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 vöruflokkka ÍSP eru því ekki háðir gjaldskráreftirliti PFS og gildir þar einu hvaða vöruflokk þar er um að ræða, s.s. bréf yfir 50 gr. eða bögglar.

Ákvörðun PFS hefur þannig einungis að geyma niðurstöðu stofnunarinnar að því er varðar einingarverð innan einkaréttar. Önnur einingarverð eru ekki undir gjaldskráreftirliti PFS að

öðru leyti en því að gjöld fyrir alþjónustu eiga að 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.

Með vísun til alls ofangreinds hefur þessi ákvörðun PFS að geyma niðurstöðu stofnunarinnar um eftirfarandi þætti. *Í fyrsta lagi* þau einingarverð sem taka eiga gildi innan einkaréttar, sbr. kafla 3. *Í öðru lagi* einingarverð og afsláttarfyrirkomulag sem gildi skal taka í viðskiptum ÍSP við fyrirtæki/söfnunaraðila, sbr. kafla 4 og *í þriðja lagi* þeir viðskiptaskilmálar sem gilda skulu í viðskiptum söfnunaraðila/fyrirtækja við ÍSP.

### **3. Uppbygging gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar**

Í viðauka A við ákvörðun þessa er aðferðarfræði lýst varðandi uppbyggingu og útreikninga á gjaldskrá. Í viðauka C við ákvörðun þessa er að finna yfirferð PFS á útreikningum ÍSP á grunnverðum í gjaldskrá innan einkaréttar, þ.e. undir 50 gr.

#### **3.1. Gjaldskrá fyrir almenning**

##### **3.1.1. A-bréf**

Almennur póstur innanlands, dreifing daginn eftir póstlagningardag. Grunnverð 120 kr./bréf

##### **3.1.2. B-bréf**

Almennur póstur innanlands, dreifing innan 3ja daga frá póstlagningardegi. Grunnverð 103 kr./bréf.

#### **3.2. Gjaldskrá fyrir fyrirtæki/söfnunaraðila**

##### **3.2.1. AM-bréf**

Magnpóstur innanlands, dreifing daginn eftir póstlagningardag. Grunnverð 88 kr./bréf.

##### **3.2.2. BM-bréf**

Magnpóstur innanlands, dreifing innan 3ja daga frá póstlagningardegi. Grunnverð 71 kr./bréf.

#### **4. Afslættir**

##### **4.1. Sér gjaldskrá samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu**

Eins og fram hefur komið 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. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Samráðsskjal PFS gengur að meginhluta út á að einangra sparnað ÍSP vegna viðskipta við þá aðila sem senda póst í miklu magni. Í viðaukum A (samráðsskjal) og C (gjaldskrá) er að finna niðurstöðu PFS varðandi þá þætti í starfsemi söfnunaraðila og fyrirtækja sem leiða til sparnaðar fyrir ÍSP og fyrirtækinu þá um leið skylt að veita afslátt frá gildandi einingarverðum til samræmis við hin reiknaða sparnað.

#### 4.2. Afsláttur tengdur móttökuhagræði

Eftirfarandi er niðurstaða PFS um afsláttarkjör vegna mikils magns afhent í einu þar sem um er að ræða að stigvaxandi afslátt í samræmi við aukið magn.

Fjöldi í einu, stk.	AM póstur Vélflokkanlegt Afsláttur	BM póstur Vélflokkanlegt Afsláttur	AM/BM Handflokkanlegt Afsláttur
500 - 999	0,0%	0,0%	0,0%
1.000 - 1.999	4,0%	6,0%	2,0%
2.000 - 4.999	8,0%	10,0%	3,0%
5.000 - 9.999	10,0%	12,0%	4,0%
10.000 og meira	12,0%	14,0%	5,0%

#### 4.3. Afsláttur í tengslum við reglubundin viðskipti

Eftirfarandi er niðurstaða PFS um afsláttarkjör sem byggir á að afsláttur er veittur af heildarviðskiptum á hverjum mánuði á hverju þriggja mánaða tímabili í samræmi við uppsafnað magn. Frá 1. september 2012 skulu bréf sem eru yfir 50 gr. einnig teljast með við útreikning á afsláttum í tengslum við reglubundinn viðskipti.

Heildarfjöldi á mánuði, stk.	Afsláttur
Minna en 20.000	0,0%
20.000 – 49.999	2,0%
50.000 - 99.999	3,0%
100.000 – 199.999	4,0%
200.000 og meira	5,0%

Að öðru leyti er vísað til viðauka A og C sem hafa að geyma forsendur og útreikninga á þeim afsláttum sem ÍSP er skylt að veita.

#### 5. Viðskiptaskilmálar

Í viðauka D við ákvörðun þessa er fjallað um breytingar á viðskiptaskilmálum ÍSP í tengslum við hina nýja framsetningu á gjaldskrár innan einkaréttar og vísast til þess sem þar segir varðandi niðurstöðu PFS um orðalag einstakra skilmála.

## 6. Um afslætti af bréfum yfir 50 gr.

### 6.1. Úr umsögn Samkeppniseftirlitsins

Í athugasemdum Samkeppniseftirlitsins kemur fram að eftirlitið telur nauðsynlegt að samhliða skoðun PFS á gjaldskrá og skilmálum bréfafósts í einkarétti verði farið í skoðun á gjaldskrá ÍSP fyrir bréfafósts yfir 50 gr.

Telur Samkeppniseftirlitið að af gögnum sem eftirlitið hafi aflað sér í tengslum við gjaldskrá ÍSP fyrir bréfafósts á bilinu 51-2000 gr. að ÍSP notist við afar matskennda og huglæga mælikvarða þegar kemur að ákvörðunum um afslætti í þyngdarflokknum öfugt við þá hlutlægu mælikvarða sem gjaldskrá fyrir stórnotendur í þyngdaflokknum 0-50 gr. felur í sér.

Það sé mat Samkeppniseftirlitsins að sú afsláttarverðstefna og mælikvarðar sem ÍSP styðst við í þyngdaflokknum 51-2000 gr. geti falið í sér röskun á samkeppni. Ljóst sé að ÍSP hafi sett sér gjaldskrá fyrir stórnotendur í þyngdarflokknum 0-50 gr. en fyrirtækið njóti einkaréttar í þeim flokki. Innihaldi sú gjaldskrá hlutlæga mælikvarða á afsláttum í magnpósti. Í ljósi stöðu ÍSP á markaði fyrir dreifingu á hefðbundnum nafnpósti í þyngdarflokknum 51-2000 gr. sé ósættanlegt að matskenndir mælikvarðar séu notaðir í þeim þyngdarflokknum. Þá telur Samkeppniseftirlitið að aðgreining blaða og tímarita frá þyngdarflokknum 51-2000 gr. styðjist ekki við hefðbundin viðmið við markaðsskilgreiningu og ætti slíkur póstur að teljast til þyngdarflokksins 51-2000 gr.

Til að efla virka samkeppni, sbr. ákvæði 1. gr. samkeppnislaga, telur Samkeppniseftirlitið rétt að beina því til PFS að stofnunin beiti sér fyrir því að ÍSP útbúi gjaldskrá fyrir þyngdarflokkinn 51-2000 gr. í samræmi við framangreindar forsendur.

### 6.2. Afstaða PFS

Ákvæðið 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er svohljóðandi:

*„Rekstrarleyfishafa er 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. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.“*

Í samráðsskjali PFS var eingöngu vikið að þeim afsláttarkjörum sem skylt er að veita á grundvelli magnviðskipta varðandi bréf sem falla undir einkarétt, auk þess sem fjallað var um ákveðnar forsendur sem stofnunin taldi að gilda ættu um útreikning á einingarverðum á bréfum sem falla undir einkarétt.

Hins vegar telur PFS að því er viðkemur hugsanlegum afsláttarkjörum til magnpóstsaðila, að 4. mgr. 16. gr. taki til allra póstsendinga, sbr. orðalagið „...að safna saman póstsendingum...“ En póstsending er skilgreint á eftirfarandi hátt í 4. gr. laganna:

*„Sending með eða án áritunar á umbúðir sem póstrekkandi flytur hana í. Auk bréfa teljast til póstsendinga bækur, verðskrár, dagblöð, tímarit og böggjar sem innihalda varning hvort sem hann er einhvers virði eða ekki.“*

Með hliðsjón af orðalagi 4. mgr. 16. gr. telur PFS að ÍSP beri einnig að taka til endurskoðunar þau afsláttarkjör sem gilda um þyngdarflokkinn 51-2000 gr. að því gefnu að óskað sé eftir landsdekkandi dreifingu.



Ástæða þess að PFS setur hér skilyrði um að miðað sé við landsdekkandi dreifingu er fyrst og fremst sú að gjaldskrár ÍSP eru almennt byggðar upp sem meðaltalsgjaldskrár, kostnaður við dreifingu á einstöku stöðum á landinu getur hins vegar verið mjög mismunandi eftir landshlutum. Af því leiðir að fyrirtæki geta ekki krafist afsláttar með vísun í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu þegar einungis er óskað eftir dreifingu sem tæki til hluta landsins, t.d. eingöngu í dreifbýli. Með ákvæðinu er þ.a.l. ekki verið að setja ramma um ýmsar sérgjaldskrár sem gilda um dreifingu á ákveðnum svæðum, þar sem keppinautar Íslandspósts hafa ekki eigið dreifinet, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 42/1996<sup>2</sup>, sem staðfest var af áfrýjunarnefnd samkeppnismála með úrskurði nr. 1/1997.

Tilgangur 4. mgr. 16. gr. er eingöngu að skapa markað fyrir söfnun póstsendingar og að fyrirtæki/söfnunaraðilar sem póstleggja mikið magn eigi að fá afslátt á grundvelli þess hagræðis sem viðskipti við þá hafa í för með sér.

Með vísun til ofangreinds skal ÍSP uppfæra afsláttargjaldskrá fyrirtækisins, að því er viðkemur dreifingu á bréfum yfir 50 gr., með hliðsjón af þeim meginreglum sem settar eru fram í ákvörðun PFS sem og fylgiskjölum hennar. Öll frávik skulu rökstudd sérstaklega af hálfu ÍSP.

Endurskoðun á afsláttarkjörum fyrir þessar tegundir sendinga skal vera lokið fyrir 1. september n.k.

## **7. Gildistaka ákvörðunar**

Að mati PFS er nauðsynlegt að hin nýja gjaldskrá sem og skilmálar sem henni tengjast taki gildi sem fyrst. Fyrir því er m.a. eftirtaldar ástæður. Í fyrsta lagi er nú búið að reikna út ný einingarverð fyrir magnpósts (AM og BM) sem og einingarverð fyrir A og B póst sem einkum kemur frá smærri fyrirtækjum og stofnunum og einstaklingum.

Útreikningar PFS taka mið af raunkostnaði ÍSP af þjónustunni að viðbættri hæfilegri álagningu, sbr. meginregla 4. mgr. 16. gr. laganna. Í ljósi þessa er mikilvægt að gjaldskráin taki gildi sem fyrst, bæði af því er varðar útreiknuð grunnverð sem og það afsláttarfyrirkomulag sem miða skal við.

Þá liggur einnig fyrir að núgildandi skilmálar ÍSP skapa í reynd þá stöðu á markaðnum fyrir magnpóst að einn aðili hefur náð yfirburðarstöðu, í skjóli gildandi afsláttarkjara ÍSP, sbr. yfirlit um markaðshlutdeild í kafla 3.3.1. í viðauka B.

PFS gerir sér hins vegar grein fyrir því að fyrirtæki á markaði þurfa einhvern aðlögunartíma þar til hin nýja gjaldskrá sem og skilmálar taka gildi, t.d. vegna gildandi samninga. Jafnframt er eðlilegt að markaðnum, þ.e. söfnunaraðilum, eins og Burðargjöldum ehf., Oddi ehf., Póstdreifingu ehf., Advania hf. og Póstmarkaðinum ehf., sem og viðskiptavinum þessara fyrirtækja gefist tækifæri til að meta hvaða möguleikar felast í hinu nýja fyrirkomulagi, áður en það tekur gildi.

---

<sup>2</sup> Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni.

Með vísun til ofangreinds sem og þess að tillögur PFS hafa legið fyrir frá 9. desember 2011 telur PFS hæfilegt að aðlögunartími sé gefinn til 1. júlí 2012 og að hin nýja gjaldskrá sem og skilmálar hennar skuli taka gildi frá og með þeim tíma.

Í samræmi við þessa niðurstöðu PFS skal ÍSP birta hinu nýju verðskrá sem og skilmála hennar á heimasíðu fyrirtækisins fyrir þann tíma og kynna hana fyrir viðskiptavinum fyrirtækisins.

## **8. Endurskoðun PFS**

Í samræmi við það sem var boðað í samráðsskjali PFS mun stofnunin efna til samráðs með hagsmunaaðilum um reynsluna af hinum nýju skilmálum. Tilhögun samráðsins, sem og þær spurningar sem stofnunin kann að beina til markaðsaðila munu verða kynntar fyrir 1. júlí 2013.

Í samráðinu verður m.a. farið yfir hvernig hið breytta fyrirkomulag mætir þörfum notenda þjónustunnar s.s. um vöruframboð og reynsluna almennt af hinu nýja fyrirkomulagi.

Stofnunin gerir einnig ráð fyrir að þau einingarverð sem hér eru ákveðin, þ.e. A og B póstur og einingarverð fyrir AM og BM póst til magnpóstaðila munu a.m.k. gilda til 1. júlí 2013.

Ef um breytingar verður að ræða mun það verða tilkynnt með hæfilegum fyrirvara, sem og ástæður þess að nauðsyn þykir að breyta þeim verðum sem hér eru ákveðin. Það sem einkum veldur óvissu í þessu sambandi er að erfitt er að sjá fyrir hver skiptingin verður á milli A og B pósts og þróun magns innan einkaréttar. Í útreikningum PFS er gengið út frá ákveðnum forsendum um skiptingu á milli A og B pósts. Ef um veruleg frávik verður að ræða frá því sem lagt var upp með kann að vera nauðsynlegt að gera þurfi leiðréttingar á grunnverðum fyrr en áætlað er.

## **9. Niðurlag**

Þær breytingar sem hér eru gerðar eiga sér nú orðið töluverðan aðdraganda eða allt frá því að ÍSP sendi erindi inn til PFS þann 28. júní 2010, um breytingar á skilmálum og uppsetningu á gjaldskrá innan einkaréttar. Niðurstaða PFS er nokkuð frábrugðin hinu upphaflega erindi fyrirtækisins. Helstu niðurstöður PFS eru eftirfarandi:

Núgildandi afsláttarskilmálar sem og þær breytingar sem ÍSP óskaði eftir að gera, með erindinu frá 28. júní 2010, styðjast ekki við kostnaðarlegt hagræði fyrirtækisins af viðskiptum við magnpóstaðila. Að mati PFS var því nauðsynlegt að lagt yrði fyrir ÍSP að gerðar yrðu breytingar á uppbyggingu gjaldskrár innan einkaréttar og boðið upp á A og B þjónustu bæði fyrir almenning og fyrir magnpóstaðila. Hefur PFS í ákvörðun þessari reiknað út grunnverð fyrir A og B pósts til almennings og grunnverð fyrir A og B pósts til magnpóstaðila.

Í skjóli núgildandi afsláttarkjara hefur einn aðili náð yfirburðarstöðu á markaði fyrir söfnun póstsendinga og um leið getað boðið viðskiptavinum sínum kjör, án þess að séð verði að sparnaður ÍSP aukist, sem þó er forsenda þess að fyrirtækinu sé skylt að veita afslátt, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Ein meginástæða þess að þessi staða kom upp á markaðinum er hinn gildandi afsláttarstigi ÍSP sem nú er stuðst við, við útreikning afslátta, sem m.a. kveður á um 41% afslátt ef viðskiptavinur póstleggur 10 milljón sendingar eða fleiri. Rannsókn PFS hefur leitt í ljós að afslættir til stórnotenda eru ekki í tengslum við raunverulegan kostnað/sparnað ÍSP af móttöku póstsendinga í miklu magni.

Þetta fyrirkomulag hefur einnig leitt til þess að einn aðili hefur verið í þeirri stöðu, að geta náð til sín umtalsverðum hluta af veittum afsláttum, sem milliliður á milli fyrirtækja sem pósthleggja póst í miklu magni (d. Reiknistofa bankanna) og/eða fyrirtækja sem prenta og pakka pósti (d. Umslag, Advania), með því að safna kennitölum viðskipavina sinna og senda póstinn til ÍSP í sínu nafni, án eiginlegrar starfsemi á sviði söfnunar, sbr. nánari rökstuðning PFS í svörum við athugasemdum í viðauka B einkum kafli 3.3.1. Þetta fyrirkomulag hefur m.a. orðið til þess, að ÍSP hefur þurft að gefa hærri afslætti, þar sem nú fer svo til allur póstur í hæsta afsláttarflokk, að hluta til án tengsla við raunverulegan sparnað ÍSP af móttöku póstsendinga í miklu magni. Afsláttur sem í einhverjum tilvikum væri eðlilegra að skilaði sér beint til þeirra aðila sem eru hinir raunverulegu söfnunaraðilar.

PFS telur jafnframt að réttur og eðlilegur skilningur á eðli inntaks 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé að hagræði ÍSP af magnviðskiptum, og þar með afslættir, hvort sem það er tilkomið vegna viðskipta við þá aðila sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda ÍSP til pósthjónuðar (söfnunaraðilar) eða vegna viðskipta við fyrirtæki sem afhenda mikið magn í einu, skili sér beint til þeirra og að milliliður eigi ekki að geta verið í þeirri aðstöðu að geta tekið til sín prósentur af afslættinum, án þess að leggja neitt annað að mörkum að því er séð verður en að stofna til reikningssambands við viðskiptavinina sína sem og til ÍSP.

Þá er það einnig niðurstaða PFS að núgildandi afsláttarskilmár ÍSP séu ógagnsæir og erfitt sé að sjá hvað nákvæmlega í vinnsluferli Íslandspósts verið er að gefa afslátt fyrir miðað við núverandi fyrirkomulag.

Það er einnig niðurstaða PFS að án þeirra breytinga sem hér eru boðaðar af hálfu stofnunarinnar, að núgildandi skilmálar ÍSP leiði til fákeppni á markaði fyrir söfnun póstsendinga og jafnvel til einokunarstöðu á markaðinum í framtíðinni. Í því ljósi telur PFS einnig nauðsynlegt að gera umræddar breytingar.

Með vísun til alls ofangreinds er það niðurstaða PFS að breytingarnar taki gildi sem fyrst á markaðinum og miðar stofnunin við dagsetninguna 1. júlí 2012 sem gildisdag þeirra breytinga sem fjallað er um í ákvörðuninni.

## Ákvörðunarorð

### 1. Gjaldskrá innan einkaréttar

Með vísun í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 skal gjaldskrá Íslandspóst hf. fyrir bréf innan einkaréttar, sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu vera eftirfarandi:

#### 1.1. Almenn bréf innanlands:

Verð fyrir A-bréf (85% dreifing daginn eftir móttöku) skal vera kr. 120.

verð fyrir B-bréf (85% dreifing innan þriggja daga frá móttöku) skal vera kr. 103.

#### 1.2. Magnbréf innanlands:

Verð fyrir AM-bréf (85% dreifing daginn eftir móttöku) skal vera kr. 88.

Verð fyrir BM-bréf (85% dreifing innan þriggja daga frá móttöku) skal vera kr. 71.

### 2. Afslættir vegna magnpósts.

Með vísun til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, skulu afslættir frá einingarverðum magnpósts vera eftirfarandi:

Afsláttur vegna afhent magn í einu:

Fjöldi í einu, stk.	AM póstur Vélflokkanlegt Afsláttur	BM póstur Vélflokkanlegt Afsláttur	AM/BM Handflokkanlegt Afsláttur
500 - 999	0,0%	0,0%	0,0%
1.000 - 1.999	4,0%	6,0%	2,0%
2.000 - 4.999	8,0%	10,0%	3,0%
5.000 - 9.999	10,0%	12,0%	4,0%
10.000 og meira	12,0%	14,0%	5,0%

Afsláttur vegna heildarviðskipta á mánuði:

Heildarfjöldi á mánuði, stk.	Afsláttur
Mínna en 20.000	0,0%
20.000 – 49.999	2,0%
50.000 - 99.999	3,0%
100.000 – 199.999	4,0%
200.000 og meira	5,0%

Afsláttarkjör skulu vera birt á heimasíðu Íslandspósts.

### 3. Breytingar á viðskiptaskilmálum.

Í tengslum við ofangreindar breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar og með vísan til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 skal Íslandspóstur uppfæra viðskiptaskilmála fyrirtækisins með þeim breytingum sem mælt er fyrir um í viðauka við ákvörðun þessa.

Íslandspóstur skal uppfæra viðskiptaskilmála í samræmi við fyrirmæli Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt ákvörðun þessari og birta þá á aðgengilegan hátt á vefsíðu fyrirtækisins.

#### 4. Gildistaka.

Gjaldskráin sem og viðskiptaskilmálar henni tengdir skulu taka gildi frá og með 1. júlí 2012.

#### 5. Afsláttarkjör fyrir bréf yfir 50 gr.

Íslandspóstur skal uppfæra afsláttarstiga fyrir bréf yfir 50 gr, í samræmi við þær meginreglur sem fram koma í ákvörðun þessari, sem og fylgiskjölum. Öll frávik á afsláttarkjörum frá þessari ákvörðun skulu rökstudd af fyrirtækinu. Breytingum Íslandspósts samkvæmt þessum lið skal vera lokið í síðasta lagi fyrir 1. september 2012.

#### 6. Kæruheimild og kærufrestur.

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, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.]

*Reykjavík, 24 maí 2012.*

---

Björn Geirsson (f.h. forstjóra)

---

Friðrik Pétursson