



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 14/2013

um breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, viðbótarafsláttur vegna reglubundina viðskipta fyrir magnpóst

I.

Forsaga málsins

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 16/2012 voru gerðar breytingar á gjaldskrá Íslandspósts (hér eftir ÍSP) innan einkaréttar, viðskiptaskilmálum sem og afsláttarkjörum á magnpósti. Ákvörðun stofnunarinnar var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem staðfesti ákvörðun PFS með úrskurði nr. 5/2012, að öðru leyti en því að nefndin ógilti þann hluta af ákvörðun stofnunarinnar sem laut að því að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði skyldu vera á bilinu 2-5%. Taldi nefndin að rökstuðning skorti fyrir því af hverju afslátturinn væri ákveðinn 2-5% í ákvörðun PFS.

II.

Tillaga Íslandspósts.

Með bréfi ÍSP, dags 29. janúar 2013, barst PFS tillaga fyrirtækisins vegna viðbótarafslátta vegna heildarviðskipta á mánuði.

Í tillögu fyrirtækisins er miðað við að afsláttarkjör verði með eftirfarandi hætti:

Magn á mánaðargrundvelli, stk.	Afsláttur
0-19.999	0%
20.000-49.999	1,5%
50.000-99.999	2,0%
100.000-199.999	2,5%
Fleiri en 200.000	3,0%

Ofangreindri tillögu fylgdi neðangreindur rökstuðningur af hálfu ÍSP:

„Við ofangreinda vinnu hefur verið farið yfir þá kostnaðarliði þar sem gera má ráð fyrir að eitthvað kunní að sparast við að viðskiptavinir séu í reglubundnum viðskiptum á móti tilfallandi viðskiptum. Auk þess var mismunandi tapsáhætta krafna metin og jafnframt var farið yfir það hvort aukinn yfirsýn og fyrirsjáanleiki næðist og hvort við það sköpuðust möguleikar á betri nýtingu búnaðar og tækja.

Niðurstöður þessara athugana benda til þess að líklegt megi telja að einhver handtök sparist við það á nokkrum stöðum við vinnslu og meðhöndlun pósts og í stöðdeildum að viðskiptavinir séu í reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi og að með því sé hægt að draga úr kostnaði sem því nemur.

Varðandi tapsáhættu viðskiptakrafna er það mat Íslandspósts að ekki sé hægt að meta það með óhyggjandi hætti að meiri áhætta sé fyrir Íslandspósts að vera með fleiri tilfallandi viðskiptavinum umfram einn í reglulegum viðskiptum vegna sömu viðskipta. Ef viðskiptavinur með reglubundin viðskipti er traustur og innheimtuáhætta vegna hans lítil getur áhætta minnkað en ef innheimtuáhætta vegna hans er meiri en hlutfallsleg samarlögð innheimtuáhætta aðila með tilfallandi viðskipti eykst hins vegar heildarinnheimtuáhættan. Reynsla Íslandspósts fram að þessu hefur verið sú að viðskiptavinir félagsins í bréfaþósti sem hafa verið með reglubundin viðskipti hafa reynst traustir og tap krafna vegna þeirra viðskipta hefur verið í lágmarki. Ekki liggur fyrir nein ein rétt aðferð við að meta ofangreint. Íslandspóstur hefur því miðað við heimild til skattalegrar niðurfærslu krafna vegna tapsáhættu en metið tapsáhættu vegna viðskipta í reglubundnum viðskiptum minni en annarra viðskiptavina og því tilefni til hluta viðbótarafsláttar vegna reglubundinna viðskipta.

Varðandi nýtingu á búnaði og tækjum veltur hún á því magni sem unnið er með viðkomandi búnaði og tækjum ásamt fyrirsjáanleika og yfirsýn yfir það hvenær magnið kemur til vinnslu. Með auknum fjölda sendinga og þar með auknum tekjum fæst framlegð upp í fastan kostnað af búnaði og tækjum sem leiðir til lækkunar á einingarkostnaði. Í ljósi þess að engir bindandi samningar eru í gildi og ekki er gerð nein krafa um að áætlanir liggi fyrir um póstlagningu, miðað við núgildandi skilmála, er ekki um að ræða betri nýtingu og aukna yfirsýn í tengslum við viðskiptavinum sem eru í reglubundnum viðskiptum og því er ekki hægt að sýna fram á hagræði því tengdu af slíkum viðskiptum umfram önnur.

Kostnaðarhagræði og sparnaður tengdur móttöku sendinga við það að viðskiptavinir afhendi mikið magn í einu með tilteknum hætti hefur verið metið og endurspeglast það í almennum afsláttum á bilinu 2-14% skv. skilmálum félagsins og sbr. einnig kafla 4.2. í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012.“

Jafnframt kom fram að ÍSP gerði ráð fyrir að ofangreind kjör myndu gilda afturvirkir eða frá og með 1. nóvember 2012.

III. Málsmeðferð

1.

Almennt

Með tilkynningu á heimasíðu PFS þann 31. janúar 2013 var tillaga ÍSP kynnt hagsmunaaðilum og þeim gefinn kostur á að koma að sínum sjónarmiðum. Alls bárust PFS fjórar umsagnir vegna framkominnar tillögu: Frá Samkeppniseftirlitinu, Póstmarkaðinum, sameiginleg umsögn frá Burðargjöldum og Póstdreifingu og sameiginleg umsögn frá Viðskiptaráði Íslands og Samtökum verslunar og þjónustu. Verður nú gerð grein fyrir sjónarmiðum þessara aðila eftir því sem ástæða er til. Af gefnu tilefni verður aðeins getið hér um athugasemdir sem lúta að greiningu á viðbótarafsláttum vegna reglubundinna viðskipta. Aðrar athugasemdir sem fengu efnislega umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr.

úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012 verða því ekki teknar sérstaklega til skoðunar, nema að því marki sem nauðsynlegt þykir samhengisins vegna.

2.

Umsögn Samkeppniseftirlitsins

Umsögn Samkeppniseftirlitsins barst með bréfi, dags. 19. febrúar 2013. Í umsögninni er því m.a. komið á framfæri að eftirlitinu hafi borist ábendingar frá aðilum á söfnunarmarkaði sem lýst hafi yfir miklum áhyggjum af fyrirliggjandi tillögum. Þessir aðilar telji ljóst að umtalsverð lækkun á afsláttum felist í breytingunum sem skaði svigrúm þeirra til að halda áfram starfsemi, enda grundvallist hann á þeim viðbótarafslætti sem veittur er á grundvelli reglubundina viðskipta.

Jafnframt vísaði Samkeppniseftirlitið til þess að Íslandspóstur, PFS og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafi hingað til verið sammála um að þó nokkurt hagræði hafi falist í reglubundnum viðskiptum, sbr. eftirfarandi orðalag í úrskurði nefndarinnar nr. 5/2012.:

„Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir póstrekkanda sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin viðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspósts til þess að hagræða í rekstri. Slík viðskipti ættu að valda því að betur megi skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þarf til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönnum eða –fjárfestingu.“

Síðan segir Samkeppniseftirlitið:

„Einnig hefur þýðingu í þessu efni að með breytingum á gjaldskrá og viðskiptaskilmálum sem samþykktar voru með ákvörðun PFS nr. 16/2012 voru starfsemi söfnunaraðila settar þrengri skorður en áður þar sem stór hluti kostnaðarlegs mismunar á milli almenns pósts og magnpósts var látinn koma fram í mismunandi grunnverði í stað afsláttar frá einu og sama grunnverðinu. Með umsögn sinni, dags. 16. mars 2012, sá Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til að leggja gegn þeim breytingum með þeim fyrirvara þó að stofnunin hafði ekki tók á því að leggja sérstakt mat á þá útreikninga sem lágu þeim að baki.

Eftir umræddar breytingar á uppbyggingu gjaldskrárinnar sumarið 2012 bárust Samkeppniseftirlitinu þær ábendingar frá söfnunaraðilum á markaðinum að það myndi skipta sköpum fyrir áframhaldandi starfsemi þeirra hvaða afsláttur yrði veittur á grundvelli reglubundina viðskipta. Líkt og fyrr segir hafa Samkeppniseftirlitinu nú borist frekari ábendingar frá söfnunaraðilum þar sem lýst er yfir miklum áhyggjum af nýframkominni tillögu Íslandspósts að afsláttarkjörum vegna reglubundina viðskipta. Að sögn söfnunaraðila er ekki um að ræða nægjanlegt svigrúm til að halda starfseminni áfram.

Við mat á réttmæti umræddra tillagna Íslandspósts er mikilvægt að hafa í huga að fyrirtækið kann að hafa af því hagsmuni að viðskipti þess um söfnun og dreifingu pósts séu í sem mestu mæli milliliðalaus. Ein afleiðing slíkrar breytingar á markaðinum kann að verða sú að Íslandspóstur, sem talinn hefur verið með yfirburðastöðu á þessum markaði, búi við minna samkeppnislegt aðhald sem stafar af starfsemi söfnunaraðila.

Með hliðsjón af framangreindu hvetur Samkeppniseftirlitið Póst- og fjarskiptastofnun til þess að rannsaka ítarlega þær forsendur sem liggja til grundvallar framkomunum

breytingartillögum. Í þessu sambandi má t.a.m. benda á að Íslandspóstur virðist m.a. byggja tillögur sínar á því að þar sem ekki sé lengur gerð krafa um sérstaka samninga í viðskiptum við stórnotendur sé hagræði í tengslum við reglubundin viðskipti gert að engu. Í ljósi þess að tillaga um að afnema reglu um sérstaka viðskiptasamninga við stórnotendur kom fram af hálfu PFS, sbr. samráðsskjal PFS, dags. 9. desember 2011, mælist Samkeppniseftirlitið til þess að sú ákvörðun verði tekin til endurskoðunar.“

3.

Umsögn Póstmarkaðarins

Í umsögn Póstmarkaðarins er að finna eftirfarandi athugasemdir við tillögu Íslandspósts.

3.1. Um kostnaðarliði sem Íslandspóstur horfir til.

„Í erindi Íslandspósts ohf. er sem fyrr segir gert grein fyrir því að athugun fyrirtækisins hafi leitt í ljós að reglubundin viðskipti kunni að leiða til kostnaðarhagræðis umfram tilfallandi viðskipti að tvennu leyti. Annars vegar sökum þess að líklegt sé að „einhver handtök sparist“ og hins vegar kunni tapsáhætta að vera minni af viðskiptum í reglubundnum viðskiptum. Af erindinu verður ekki ráðið hvernig komist er að niðurstöðu um að þessi sparnaður liggja á bilinu 1,5-3% (allt að 1,78% raunhagræði) né hvers vegna hagræðið hefst við 20.000 stykki á mánuði og nær hámarki við 200.000 stykki. Þótt athugun Íslandspósts ohf. hafi staðið yfir frá því í nóvember þá verður ekki séð að framkvæmdar hafi verið verkfræði- og hagfræðilegar úttektir sem styðji niðurstöðu Íslandspósts ohf. Af þeim sökum er ekki unnt að rýna með nokkurri gagnsæi í tillögur Íslandspósts ohf., hvorki að því er varðar afsláttartillöguna sem nú liggur fyrir né samspil hennar við aðra hluta gjaldskrárinnar.“

Af framangreindu leiði að Póstmarkaðurinn hafi engar efnislegar forsendur til að meta hvort tillaga ÍSP gefi rétta mynd af þeim tveim þáttum sem nefndir eru í tillögu Íslandspósts. Póstmarkaðurinn telur hins vegar ljóst að tillaga Íslandspósts gefi ekki rétta mynd af raunhagræði fyrirtækisins af miklum og reglubundnum viðskiptum. Af framsetningu fyrirtækisins leiði að því er haldið fram að hagræði sem hlýst af 10 milljónum bréfa, sem berast daglega í stórum skömmtum yfir allt árið, sé litlu meira (1,78%) en af stakri afhendingu á 10.000 stykkjum. Telur Póstmarkaðurinn að þetta standist enga skoðun.

3.2. Um skort á fyrirsjáanleika og yfirsýn yfir viðskipti.

Þá telur Póstmarkaðurinn að af erindi ÍSP megi ráða að fyrirtækið er meðvitað um það hagræði sem jafnan er fólgið í fyrirsjáanleika og yfirsýn yfir það hvenær og í hvaða umfangi póstur kemur til vinnslu. Með auknu magni fáiast framlegð upp í fastan kostnað af búnaði og tækjum sem leiði til lækkunar á einingarkostnaði. Þótt mannaflí sé ekki nefndur í bréfi ÍSP þá er ljóst að miklu skiptir í öllum rekstri að koma í veg fyrir ofmönnum enda launakostnaður að jafnaði stór hluti rekstrarkostnaðar.

Þeir þættir sem hér eru nefndir vega mjög þungt við mat á því hagræði sem fólgið er í reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum. ÍSP telur hins vegar að aðstæður í rekstri fyrirtækisins séu frábrugðnar því sem almennt þekkist á markaði. Með öðrum orðum sé búið að koma málum þannig fyrir að engir bindandi samningar séu í gildi, engar áætlanir um væntanlegt umfang viðskipta og þar af leiðandi ekki um að ræða betri nýtingu eða aukna yfirsýn vegna viðskipta við stórnotendur. Telur Póstmarkaðurinn að það hafi verið mistök að skilyrði um skriflega samninga hafi verið aflagt og að óhentugt sé fyrir sendendur, einkum söfnunaraðila, að afslættir tækju mið af umfangi viðskipta í hverjum mánuði.

Jafnframt telur Póstmarkaðurinn að í reynd hafi lítil sem engin breyting orðið á fyrirkomulagi afhendinga til ÍSP. Enn eru starfandi söfnunaraðilar sem koma sendingum daglega til ÍSP í miklu magni. Hagræði af þessu fyrirkomulagi ætti að vera það sama og áður. Til áratuga mat ÍSP það svo að hagræði af reglubundnum viðskiptum í miklu magni, umfram stakar sendingar, væri allt að 11% (30-41%). Nú er þetta hagræði skyndilega orðið að hámarki 1,78%. Þessi afsláttur er reyndar reiknaður frá fullu verði svokallaðs B pósts. Fyrri afsláttur var frá fullu verði pósts í hraðasta flokki. Ef bera á saman fyrra fyrirkomulag og það sem ÍSP leggur til nú þá ætti með réttu að meta afsláttinn út frá fullu verði A pósts. Það hámarkshagræði sem ÍSP telur vera af viðskiptunum er því í reynd enn lægri en 1,78% eða 1,53%.

3.3. Um niðurstöðu Íslandspósts í ljósi forsenda úrskurðarnefndar og hagrænna sjónarmiða

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var lagt til grundvallar að hagræði væri fólgið í miklum og reglubundnum viðskiptum ÍSP við stórnotendur eða söfnunaraðila. Póstmarkaðurinn var sammála því að verulegt hagræði væri fólgið í slíkum viðskiptum en taldi PFS hafa vanmetið hagræðið. Var þar m.a. horft til þess sem áður greinir um fyrra mat ÍSP af hagræði af þessum þætti (allt að 11%) og tilvísana PFS til þess að sambærilegur afsláttur í Danmörku væri allt að 8% og 5-15% á fjarskiptamarkaði. Þá væri með öllu órökstutt af hverju hagræðið næði hámarki í 200.000 stykkjum á mánuði eða 2,4 milljónum stykkja á ársgrundvelli. En ÍSP hafði áður talið hagræðið fara stigvaxandi frá 500.000 stykkjum og upp í 10 milljónir stykkja. Áhersla úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála var á þá auknu yfirsýn og skilvirkni sem næðist með reglubundnum viðskiptum í miklu magni. Slík viðskipti ættu að hafa mikil áhrif á möguleika ÍSP til að skipuleggja og væntanlega halda í lágmarki, fjármagnskostnaði og launakostnaði.

ÍSP er í grundvallaratriðum sammála PFS, úrskurðarnefnd og Póstmarkaðinum um það hagræði sem almennt er fólgið í reglubundnum viðskiptum í miklu magni. Hins vegar er sú merkilega staða upp í málinu að í tillögum ÍSP er eftir sem áður gengið út frá því að hagræði af betri nýtingu fjármagns, tækja og mannafla sé ekkert. Fyrirkomulag viðskipta ÍSP við söfnunaraðila hefur sem fyrr segir ekkert breyst. Hagræðið af viðskiptunum er því sannarlega enn til staðar.

Ætlun PFS hefur án efa ekki verið sú að takmarka skilvirkni eða fyrirsjáanleika með því að miða afslátt við viðskipti eins mánaðar í stað eins ár. Verður enda að telja að skylt sé samkvæmt lögum um pósthjónustu að gæta fyllstu mögulegu hagkvæmni í framkvæmd pósthjónustunnar og sú hagkvæmni á að endurspeglast í skilmálum rekstrarleyfishafa. Það kemur því ekki til álita að telja að hagræði af reglubundnum viðskiptum hafi að stærstu leyti verið aflagt með skilmálabreytingum PFS, þvert á öll hagræn rök.

3.4. Afleiðingar breytinga Íslandspósts

Telur Póstmarkaðurinn að tillaga ÍSP fari gegn forsendum PFS um hagræði af miklum og reglubundnum viðskiptum og að hún verði ekki réttlæt með hagrænum rökum. Vísar fyrirtækið til þess að með tillögunni sé lagt til að hagræði af reglubundnum viðskiptum með bréf innan einkaréttar fari úr því að vera allt að 11% eins og fyrirtækið taldi áður vera rétt mat, í það að vera einungis 1,53% að raungildi eða 1,78% frá fullu verði svokallaðs B pósts.

Með ákvörðun PFS nr. 16/2012 var starfsemi söfnunaraðila settar mjög þröngar skorður. Það hagræði sem næst með söfnun pósts og reglubundinni afhendingu mikils magn var fært niður í 2,96% að hámarki. Þetta er í grunninn það svigrúm sem umbjóðandi minn hafði til starfsemi sinnar frá gildistöku ákvörðunarinnar. Það nægir ekki til að starfsemin geti skilað arði, þrátt

fyrir mikið aðhald í rekstrinum. Eins og gjaldskrá ÍSP er uppbyggð er ljóst að það ræður úrslitum um starfsemi Póstmarkaðarins og annarra söfnunaraðila hvaða afsláttur verður veittur á grundvelli reglubundinna viðskipta.

4.

Umsögn Burðargjalda og Póstdreifingar

Eins og fram kom hér að ofan skiluðu fyrirtækin Burðargjöld og Póstdreifing sameiginlegri umsögn, verður nú gerð grein fyrir helstu atriðum umsagnar fyrirtækjanna.

4.1. Um fyrirtækin og starfsemi þeirra

„Burðargjöld ehf. hafa starfað í póstmíðlun frá árinu 1997 og hafa því langa reynslu á sviði póstmíðlunar. Þá hefur Póstdreifing ehf. starfað frá árinu 2010 og hefur því jafnframt mikla reynslu á umræddu sviði. Hlutverk félaganna sem póstmíðlara er að safna árituðum og vélflokkanlegum pósti til póstdreifingar undir eigin kennitölu og senda á póstmíðstöð Íslandspósts sem eina sendingu en með þeirri tilhögun geta viðskiptavinir Burðargjalda ehf. og Póstdreifingar ehf. fengið eða aukið magnafslátt til sín. Félögin hafa látið fenginn magnafslátt skila sér beint til viðskiptavina sinna en þóknun félagsins hefur verið jafnvirði viðbótarafsláttar.“

4.2. Um aðdraganda tillögu Íslandspósts.

Í umsögn fyrirtækjanna er vísað til þess að þann 24. maí 2012 hafi PFS birt ákvörðun sína nr. 16/2012 þar sem samþykkt hafi verið ný verðskrá frá og með 1. júlí 2012, þar sem afsláttur hafi verið upp í 5%. Eftir að hafa farið yfir forsögu málsins, þ.e. rök PFS í hinni ógildu ákvörðun, rök úrskurðarnefndar fyrir ógildingunni gera fyrirtækin m.a. eftirfarandi athugasemdir við tillögu Íslandspósts:

Að í tillögu ÍSP er lagt til að umtalsverð lækkun verði á viðbótarafslættinum frá því sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 16/2012. Að sögn ÍSP er umrædd tillaga byggð á niðurstöðum mats á því hversu mikið hagræði ÍSP hefur af reglubundnum viðskiptum. Sú staðhæfing er þó ekki studd neinum gögnum og hefur ÍSP ekki gert tilraun til að gera, með skýrum hætti, grein fyrir þeim upplýsingum og forsendum sem standa að baki tillögunni um lækkun viðbótarafsláttar. Í fyrsta lagi eru gerðar alvarlegar athugasemdir við þann takmarkaða rökstuðning sem veittur er í tillögu ÍSP fyrir hinum lækkuðu viðbótarafsláttarkjörum, t.d. sé ekki gerð tilraun til að rökstyðja þann mikla mun sem er á tillögðum afsláttarkjörum og áður ákvörðuðum afsláttarkjörum. Telja fyrirtækin að rökstuðningur ÍSP sé haldinn sömu annmörkum og rökstuðningur fyrir viðbótarafslætti í ákvörðun PFS nr. 16/2012, og því einnig ógildanlegur ef hann ætti að standa að baki endanlegri ákvörðun.

4.3. Um mat á hagræðinu vísa fyrirtækin til eftirfarandi sjónarmiða

Í samráðsskjali PFS frá 9. desember 2011 er lagt til grundvallar að umrætt hagræði næmi afslætti á bilinu 0-5%. Taldi PFS að grunnverð magnpósts og afsláttur sem miðaði við afhent magn í einu, ekki fanga með fullnægjandi hætti þann heildarsparnað sem viðskipti við þá sem afhentu reglubundið magn í einu orsökðu. Var mælt fyrir um að slík reglubundin magnviðskipti fælu í sér fyrirsjáanleika og þar með möguleika ÍSP á að lágmarka bundið fjármagn, sem notað væri við framboð á viðkomandi þjónustu, auk tækifæri til hagræðingar í rekstri. Í samráðsskjalinu kemur ennfremur fram að PFS teldi að stighækkandi afsláttur, sem næmi allt að 5% í samræmi við viðskipti á mánaðargrundvelli „endurspeglaði með sanngjörnum hætti það hagræði sem langtíma magnviðskipti hefðu á rekstur og uppbyggingu félagsins. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála dró í fyrrnefndum úrskurði nr. 5/2012 raunar hvorki í efa að veita bæri afslátt vegna þess sparnaðar fyrir póstrekaða sem afhending

reglubundins magn orsakaði né heldur ákvörðun viðbótarafslátt vegna þessa. Athugasemdir úrskurðarnefndarinnar beindust eingöngu að rökstuðningi fyrir ákvörðun viðbótarafsláttarins. Hvergi er að finna rökstuðning í skjalinu fyrir því að afslátturinn sé of hár og beri því að lækka. Af tillögu ÍSP verður ekki séð að veittur sé frekari rökstuðningur nú en áður hefur verið gert og metið ófullnægjandi. Almennar staðhæfingar eru settar fram án stuðnings í gögnum og óljóst hvaða forsendur og upplýsingar hafi verið lagðar fram til grundvallar mats á hagræði í síðara skiptið. Hefði verið sérstaklega mikilvægt að gæta að rökstuðningi í umræddum tilmælum bæði þar sem að fyrri ákvörðun var felld úr gildi vegna ófullnægjandi rökstuðnings og í ljósi þess að um verulega lækkun á afsláttarkjörum er að ræða.

Vegna þess hversu umfangsmikill breyting var lögð til sem samræmist ekki því mati sem lagt var til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 16/2012, hafi verið rík þörf fyrir ítarlegri rökstuðning fyrir því að hagræðið var nú metið mun minna virði en áður. Er hvergi vísað til breyttra forsenda í tillögu ÍSP, þá er heldur ekki gerð grein fyrir því hvers vega fyrra mat PFS sem lagt var til grundvallar ákvörðunar nr. 16/2012 hafi verið svo ólíkt því sem lagt er til grundvallar í tillögu ÍSP. Verður ekki séð að breyting hafi orðið á þeim forsendum sem ætla má að hagrænn grundvöllur afsláttar myndi byggja á. Engar verulegar breytingar hafi orðið á störfum og þjónustu söfnunaraðila og ekki verði séð að starfsemi ÍSP hafi tekið verulegum breytingum.

Í öðru lagi telja fyrirtækin rétt að gera athugasemdir við þau sjónarmið og þær forsendur sem tilmæli ÍSP bera með sér að hafi verið lögð til grundvallar ákvörðun á hinum nýju afsláttarkjörum.

Um það orðalag í tillögu ÍSP þar sem fram kom að „...*einhver handtök sparist...*“ sögðu fyrirtækin m.a. „framangreind ummæli ekki lýsandi fyrir þá vinnu sem unnin er af starfsmönnum hans og til marks um að í hagræðismati hafi verið gert mjög lítið úr því hlutverki sem póstmíðlarar gegni. Þannig hafi rangar forsendur verið lagðar til grundvallar að því er þetta atriði varðar. Hlutverki póstmíðlara er að sækja póst til viðskiptavina sinna víðs vegar að, flokka þann póst og raða honum upp til að auðvelda dreifingaraðila flokkunarvinnu, flytja póstinn á póstmíðstöð póstrekkanda, sjá um innheimtu viðskiptavina sinna, yfirfara skráningu og afstemma. Framangreind verk sem unnin eru myndu ella falla beint á póstrekkanda ef póstmíðlun væri ekki til að dreifa. Starfsemi þeirra spari póstrekkanda mörg handtök á ýmsum stöðum við vinnslu og meðhöndlun póst. Að sama skapi tryggir póstmíðlun reglubundin viðskipti og felur í sér að viðskiptavinum póstmíðlara, og þannig óbeint póstrekkanda, er veitt aukin þjónusta.

Um tapsáhættu viðskiptakrafna kemur fram í umsögninni að engir útreikningar séu lagðir fram né heldur gefnar vísbendingar um það hversu mikil áhrif tapsáhættan hafi á ákvörðun viðbótarafsláttarins. Þá er vakið athygli á því að félögin hafi alltaf staðið í skilum jafnvel þó komið hafi til greiðsludráttar eða vanskila hjá viðskiptavinum þeirra með því hafi þeir tekið á sig tapsáhættu viðskiptakrafna en komið í veg fyrir að afleiðingar þess hafi lent á Íslandspósti.

Um afstöðu ÍSP til nýtingar á búnaði og tækjum kom m.a. fram í umsögninni, að ekki væri betur séð en að ÍSP féllist á að reglubundin viðskipti með ákveðið magn gæti falið í sér ákveðið hagræði sem myndi felast í auknum fyrirsjáanleika, yfirsýn og framlegð af búnaði. Hins vegar virðist sem ÍSP sé ekki að nýta sér umrætt hagræði og þ.a.l. sé hagræðið virt af vettugi í því mati sem ÍSP byggir á. Telja fyrirtækin það óeðlilegt að sú staðreynd að hagræðið sé ekki nýtt af hálfu ÍSP sé það einskis virði enda greinilega til hagsbóta fyrir ÍSP að auka framlegð búnaðar og tækja og auka fyrirsjáanleika og yfirsýn. Þyrfti því að endurskoða niðurstöðu um mat á hagræði hvað þetta varðar.

Þessu til viðbótar benda fyrirtækin á ýmis störf sem beint eða óbeint hafa áhrif fyrir ÍSP, s.s. skráning og afstemming vegna viðskipta, kynning á verðskrá og þjónustu ÍSP og stuðla að því að aðilar nýti sér þjónustu póstsins enda beggja hagar, söfnunaraðila og ÍSP, að hafa sem öflugastan póstmarkað. Hlutverk söfnunaraðila sé því öðrum þræði að markaðssetja þjónustu ÍSP, en í tillögu ÍSP sé hvergi vikið að þessum hlutverkum, sem hefur í för með sér ákveðið hagræði fyrir ÍSP.

Í þriðja lagi er bent á í umsögninni að viðbótarafslátturinn sé þeirra eina þóknun og ef hann verði ákvarðaður stighækkandi að hámarki 3% sé rekstrargrundvöllur póstsöfnunar brostinn.

Í lok umsagnarinnar segir eftirfarandi:

„Er það mat umbj. minna að þau afsláttarkjör sem boðin voru í ákvörðun PFS frá 24. maí 2012 nr. 12/2012 þar sem viðbótarafsláttur gat numið hæst 5% hafi verið eðlilegur, í samræmi við það hagræði sem Íslandspóstur hefur af störfum póstmíðlara, auk þess sem þau kjör hafi verið nægileg til að rekstrargrundvöllur póstmíðlunar væri enn til staðar. Í ljósi alls ofangreinds og þá fyrst og fremst með vísan til þess að rökstuðningur hinnar nýju tillögu að breyttum viðbótarafsláttarkjörum er takmarkaður og að mati umbj. minna ófullnægjandi telja umbj. mínir rétt að mat Íslandspósts á hagræði af póstmíðlun verði endurskoðað frá þeirri tillögu sem nú liggur fyrir um útfærslu viðbótarafsláttar.“

5.

Umsögn Viðskiptaráðs Íslands og Samtaka verslunar og þjónustu.

Í umsögninni kemur m.a. fram að samtökin gera ekki athugasemdir varðandi viðskiptalegar ákvarðanir einstakra fyrirtækja sem og mat þeirra hvað varðar gjaldtöku. Hins vegar sé það skoðun SVP og VI að fyrirtæki sem starfa í skjóli opinbers sérleyfis, í heild eða að hluta, þurfi almennt að tryggja að gjöld varðandi þjónustu þeirra á grundvelli sérleyfis séu með þeim hætti að gjaldtaka sé ítarlega rökstudd og hafin yfir allan vafa hvað varði gjaldstofn.

Jafnframt kemur fram að mikilvægt sé að starfsemi í skjóli opinbers sérleyfis sé með þeim hætti að samkeppni á markaði sé ekki raskað, þ.m.t. í skjóli gjaldtöku sérleyfishafans. Í því samhengi er vísað m.a. til 14. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Telja SVP og VI það miður að í fyrirliggjandi tillögu Íslandspósts sé ekki gerð frekari grein fyrir ýmsum þáttum sem boðaðir afslættir fyrirtækisins grundvallast á en þess í stað vísað til huglægra skilyrða sem enn er ósvarað. Vísa SVP og VI m.a. til ummæla eins og „handtök sem kunna að sparast á nokkrum stöðum við vinnslu og meðhöndlun pósts“ og að ekki megi ráða af fyrirliggjandi gögnum hver umrædd handtök eru og hversu mikill sá sparnaður eða kostnaðarlegt hagræði er sem kann að hljóttast af því fyrirkomulagi sem þar er vísað til. Að mati SVP og VI skorti því verulega á þann rökstuðning og með hliðsjón af þeim skyldum sem stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, fella á PFS sem stjórnvald, þ.m.t. rannsóknarregla samkvæmt 10. gr. laganna, verður að gera þá kröfu að mál séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. SVP og VI telja því mikilvægt, og m.a. í samræmi við áðurnefndan úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, að skilmálabreytingarnar séu ítarlega rökstuddar og til þess fallnar að vera hafnar upp fyrir allan vafa. Að mati SVP og VI virðist sem sá rökstuðningur sem nú er uppi varðandi umrædd afsláttarkjör ekki vera ítarlegri en sá sem þegar var hafnað af úrskurðarnefndinni.

Þá telja samtökin að það verði að sýna stöðu ÍSP ákveðinn skilning, þ.e. hvað varðar skort á bindandi samningum og áætlunum um afhendingu. Þetta séu alla jafna mikilvæg tæki til að

öðlast yfirsýn og skapa fyrirsjáanleika, til þess aftur að geta nýtt hugsanlegt svigrúm til hagræðingar.

6.

Viðbótarathugasemdir Íslandspóst.

Með bréfi PFS, dags. 21. febrúar 2013, var ÍSP gefin kostur á að koma með athugasemdir við þær umsagnir sem höfðu borist. Athugasemdir fyrirtækisins bárust PFS með bréfi, dags. 13. mars. 2013.

Um þær forsendur sem fyrirtækið lagði út frá kom eftirfarandi m.a. fram:

„Með úrskurði Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012 voru felldir út gildi viðbótarafslættir sem voru á bilinu 2-5% vegna heildarviðskipta á mánuði. Önnur magnafsláttarkjör eins og þau komu fram í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012 og grundvöllur þeirra voru staðfest af nefndinni en þeir endurspegla það hagræði sem Íslandspóstur hefur af því að viðskiptavinir afhendi mikið magn í einu og frá því sé gengið á tiltekinn hátt eins og söfnunaraðilar hafa gert. Því eru nú einungis til umfjöllunar áðurnefndir viðbótarafslættir en í úrskurði úrskurðarnefndar voru þeir felldir út gildi á þeirri forsendu að ekki hafi verið nægilega rökstutt hvers vegna umræddir afslættir voru ákvarðaðir á bilinu 2-5%. Af þeim sökum hóf Íslandspóstur vinnu við að meta hagræði félagsins af reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi, skv. þeim skilmálum sem tóku gildi við framangreinda ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar og skilaði tillögum sínum þar að lútandi til stofnunarinnar með bréfi dagsettu þann 29. janúar sl.“

Um þær athugasemdir umsagnaraðila sem lutu að því að ÍSP hafi ekki metið yfirsýn og mögulega skilvirkni því tengdu til afsláttá ítrekaði ÍSP að þar sem engir bindandi samningar eru í gildi hafi ekki verið mögulegt að meta með hlutlægum hætti hagræði af því að hafa yfirsýn.

Þá benti ÍSP á að verkefni félagsins var að reikna út hagræði af reglulegum viðskiptum umfram tilfallandi og tók þ.a.l. ekki afstöðu til áhrifa umræddra afsláttarkjara á fjárhagslega afkomu söfnunaraðila og vísaði til 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu þar sem fram kemur að sérgjaldskrá til söfnunaraðila skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Jafnframt vísaði fyrirtækið til þess að magnafslættir væru á bilinu 2-14% miðað við tiltekið póstlagt magn í hvert sinn og þar sem tilgangur söfnunaraðila er væntanlega að safna saman magni pósts frá smærri aðilum og póstleggja í einu lagi til að fá hærri afslátt, verður að ætla að þar komi fram þóknun söfnunaraðila.

Hvað varðar athugasemdir í umsögn Póstmarkaðarins þar sem dregið er í efa að tillaga ÍSP gefi rétta mynd af raunhagræði félagsins af reglubundnum viðskiptum kemur ekkert fram í hverju það kynni að liggja að mati Íslandspóst. Víða umsögninni er ennfremur vísað til ákveðinna hlutfalla sem virðast eiga að endurspegla afslætti (s.s. 1,78%, 1,53%, 2,96%) en þar sem ekki er ljóst við hvað er átt eða hvaða útreikningar liggja að baki telur ÍSP að fyrirtækið geti hvorki lagt mat á hvort hér sé rétt farið með né lagt til viðbótarupplýsingar til skýringar. Jafnframt bendir fyrirtækið á að gert var ráð fyrir að umrædd afsláttarkjör væru reiknuð miðað við þriggja mánaða viðskipti en ekki á ársgrundvelli.

IV. Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Í kjölfarið á því að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála felldi út gildi þann hluta af ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem varðaði útreikninga á svokölluðum mánaðarafsláttum vegna reglubundina viðskipta, sem komu til viðbótar við þá afslætti sem fyrirtæki/söfnunaraðilar fengu vegna afhendingar í hvert og eitt sinn áttu sér stað bréfaskipti á milli PFS og ÍSP þar sem leitast var við að setja málið í ákveðinn farveg.

Eitt af þeim atriðum sem ÍSP féllst á var að útreiknaðir mánaðarafslættir myndu gilda frá og með 1. nóvember 2012. Verður því miðað við í ákvörðun þessari að umræddir viðbótarafslættir taki gildi afturvirktt frá og með 1. nóvember 2012, að teknu tilliti til bráðabirgðauppjörs sem Íslandspóstur gerði við söfnunaraðila.

2.

Sérstaklega um tillögu Íslandspósts

Í kjölfarið á úrskurði úrskurðarnefndar óskaði PFS m.a. eftir að ÍSP legði fram rökstudda tillögu um viðbótarafslætti vegna reglubundina viðskipta.

Tillaga Íslandspósts barst eins og áður hefur komið fram með bréfi, dags. 29. janúar 2013. Eins og vikið er að í þeim umsögnum sem bárust PFS gera umsagnaraðilar fjölmargar athugasemdir við útreikninga ÍSP og þær forsendur sem útreikningarnir byggja á, m.a. eru nefnd atriði eins og svigrúm söfnunaraðila til starfsemi sé þrengt með tillögu ÍSP, að með breytingunum séu settar þrengri skorður með mismunandi grunnverðum, í stað afsláttar frá einu og sama grunnverði, að ÍSP kunnir að hafa hag af því að viðskipti séu milliliðalaus, að nauðsyn sé á sérstökum samningum við söfnunaraðila/fyrirtæki til að stuðla að fyrirsjáanleika fyrir ÍSP þannig að fyrirtækið geti skipulagt sig betur og fái aukna yfirsýn og með því aukist hagræði fyrirtækisins sem endurspeglar síðan í afsláttarkjörum.

Þá er og sammerkt er með þeim umsögnum sem bárust að umsagnaraðilar telja að sá viðbótarafsláttur sem ÍSP hefur reiknað út og setur fram sem afsláttarprósentu sé of lítill og nái ekki að fanga heildarhagræði ÍSP af magnviðskiptum.

Jafnframt er vísað til þess að útreikningar ÍSP séu haldnir sömu annmörkum og þeir útreikningar sem ógildir voru með ákvörðun úrskurðarnefndar nr. 5/2012, þ.e. að þeir byggji á órökstuddu huglægu mati ÍSP.

PFS getur tekið undir með umsagnaraðilum, að sú tillaga sem ÍSP sendi inn þann 29. janúar 2013, sem grundvöll undir þeim viðbótarafslætti sem fyrirtækinu er skylt að veita vegna reglubundina viðskipta, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 16/2012 og úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, er algjörlega ótæk og í raun getur lítill hluti af þeim þáttum sem þar eru nefnd verið andlag viðbótarafsláttar vegna reglubundina viðskipta.

Þá vekur einnig athygli að ÍSP hefur felld út þann þátt í afsláttarkjörum fyrirtækisins sem var ein af forsendum þess að veittur var viðbótarafsláttur vegna reglubundina viðskipta með þeim rökstuðningi einum að ekki séu lengur til staðar bindisamningar og af því leiði að ekki sé hægt að gefa viðbótarafslátt sem taki til þessa atriðis.

Nánar verður gerð grein fyrir afstöðu PFS til útreikninga ÍSP í kafla 4.3. Í kafla 4.4. er síðan að finna útreikninga PFS, sem og rökstuðning fyrir þeim afsláttarprósentum sem stofnunin telur að miða eigi við sem grundvöll undir viðbótarsparnað vegna reglulega viðskipta. Áður en til þess kemur að gerð verður grein fyrir þessum atriðum telur stofnunin þó rétt að svara þeim athugasemdum.

3.

Um almennar forsendur

3.1.

Um uppbyggingu hins nýja fyrirkomulags á afsláttarkjörum

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012 er farið ítarlega yfir forsendur og ástæður þess að hinu nýja fyrirkomulagi var komið á. Þeim þætti málsins er því lokið og kemur því ekki til endurskoðunar í því máli sem hér er til umfjöllunar, sbr. tilvitnaðir stjórnvaldsúrskurðir. PFS telur engu að síður rétt að víkja nokkrum orðum að athugasemdum sem lúta að því að með breytingunum hafi starfsemi söfnunaraðila verið settar þrengri skorður þar sem stór hluti kostnaðarlegs mismunar á milli almenns pósts og magnpósts verið látinn koma fram í mismunandi grunnverði í stað afsláttar frá einu og sama grunnverðinu.

Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var kostnaður ÍSP af mismunandi þjónustugæðum greindur og reiknað grunnverð fyrir almennan póst og magnpósts bæði fyrir A- og B þjónustu. Einnig var kveðið á um afslætti frá grunnverði magnpósts miðað við tiltekna forsendur, s.s. um afhent magn í einu. Að mati PFS voru og eru þessar breytingar til þess fallnar að tengja betur saman kostnað og þar með sparnað ÍSP af tilteknum viðskiptum, sem endurspeglast síðan í afsláttarskilmálum félagsins, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Um afleiðingar hins eldra fyrirkomulags á samkeppni á söfnunarmarkaði, sem byggði m.a. á afslætti frá einu og sama grunnverði vísast til kafla 3 í viðauka B með ákvörðun PFS nr. 16/2012. En þar kemur m.a. fram að einn aðili var kominn með um 90% markaðshlutdeild á söfnunarmarkaði í skjóli þágildandi afsláttarskilmála sem voru auk þess ekki að öllu leyti í sambandi við raunkostnað ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila/fyrirtæki og þar með þá afslætti sem fyrirtækinu er skylt að veita á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

PFS getur því ekki fallist á þá skoðun að með þeim breytingum sem gerðar voru hafi almennt verið settar þrengri skorður á starfsemi söfnunaraðila. Heldur var ætlunin að skapa heilbrigðara samkeppnisumhverfi, þar sem opnað er fyrir aðkomu fleiri aðila að markaðinum og afslættir ÍSP tengdir við tiltekin sparnað ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila/fyrirtæki, í samræmi við áskilnað 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

3.2.

Um nauðsyn á sérstökum samningum

Í tillögu ÍSP er látið að því liggja að skortur á bindandi samningum geri það að verkum að ekki sé hægt að sjá fyrir og/eða nýta það hagræði sem skapast af reglulegum viðskiptum. Í þeim umsögnum sem bárust er einnig vikið að mögulegum afleiðingum á skorti á bindandi samningum.

Að mati PFS er ofangreind umræða um nauðsyn þess að gerðir séu bindandi samningar við ÍSP, sem forsenda þess að fyrirtækið geti gefið viðbótarafslætti vegna reglulegra viðskipta á villigötum. Í því sambandi er einkum horft til þess að á þeim markaði sem hér er til

umfjöllunar er fyrirtækið með einkarétt á dreifingu á póstsendingum sem eru undir 50. gr., sbr. 7. gr. laga um póstpjónustu. Í því felst að fyrirtæki sem þurfa að koma pósti til dreifingar eru skyldug að skipta við ÍSP og tekur sú skylda einnig til söfnunaraðila. Vandséð er að sérstakir samningar við fyrirtækið þessu til viðbótar auki fyrirsjáanleikann og þar með hagræði ÍSP umfram það sem nú þegar er. Þessu til viðbótar var með ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem staðfest var að meginhluta með úrskurði nefndarinnar, sett ákveðinn viðmið um magn og hvernig það leiðir til sparnaðar í kerfi ÍSP. Af því leiðir einnig að sérstakir samningar þessu til viðbótar jafnvel þó þeir fælu í sér samning um magn sem væri meira en samkvæmt þeim skilmálum sem í dag gilda, myndu ekki leiða til viðbótarafsláttar, enda búið að greina, m.a. með mælingum að hagræði ÍSP af magnviðskiptum við hvert og eitt fyrirtæki/söfnunaraðila nær ákveðnu hámarki innan hvers dags. Þessu til viðbótar eiga fyrirtæki/söfnunaraðilar rétt á viðbótarafslætti ef um regluleg viðskipti er að ræða, sem er sá þáttur í afsláttarkjörum ÍSP sem er hér til umfjöllunar.

Samkvæmt ofangreindu er því að búið að kostnaðargreina og staðla þá afslætti sem fyrirtækinu er heimilt að veita fyrirtækjum og söfnunaraðilum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Binda þá við magn sem er afhent í hvert sinn (afsláttur tengdur afhendingu), magn sem er afhent yfir tiltekinn tíma (viðbótarafsláttur), tíðni dreifingar (A- og B dreifing) og stöðlun á frágangi svo eitthvað sé nefnt. Búið er að brjóta hvern af þessum liðum niður í smærri einingar og afsláttur fundinn út frá sparnaði ÍSP af þessum tilteknu viðskiptum. Þessi uppsetning á afsláttarkjörum gerir þörfina á einhverjum sérstökum samningum ÍSP við viðskiptavini, til viðbótar við þá skyldu til samningsgerðar sem felst eðli málsins samkvæmt í einkaréttinum, allsendis óþarfa, enda hagræði ÍSP, eins og það er nú reiknað af þessum viðskiptum óháð því hvort til staðar sé sérstakur samningur um viðskiptinn einkaréttinum til viðbótar.

Þá er einnig til þess að líta að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, í umfjöllun sinni um viðbótarafslátt vegna reglubundina viðskipta fjallar ekkert um nauðsyn bindisamninga, sem forsendu fyrir veittum viðbótarafslætti, en í greinargerðum til nefndarinnar vöktu kærendur m.a. athygli á að ekki væri lengur þörf á sérstökum bindisamningum sem forsendu fyrir veitum afslætti. Þvert á móti var rökstuðningur nefndarinnar, fyrir ógildingu, eingöngu byggður á þeim grunni að rökstuðningi fyrir þeirri afsláttarprósentu sem ákveðinn var væri ábótavant og staðist því ekki kröfur stjórnsýslulaga.

Jafnframt verður ekki séð að hvati fyrirtækjanna til að uppfylla lágmarksskilyrði um magn hvort sem verið er að tala um afhendingu í einu, eða reglubundið minnki við það að ekki sé gerður sérstakur samningur. Á sama hátt verður ekki séð að hagræði Íslandspósts aukist eða minnki eftir því hvort til staðar er sérstakur samningur eða ekki, til viðbótar við einkarétt fyrirtækisins, samkvæmt lögum um póstpjónustu.

Þessu til viðbótar er það skoðun PFS að það fyrirkomulag sem komið var á með ákvörðun stofnunarinnar nr. 16/2012, auki gangsaði og þar með jafnræði á milli viðskiptavina Íslandspósts betur en hið eldra fyrirkomulag sem að hluta til byggði á sérstökum samningum. En með breytingunum liggur það skýrt fyrir hvernig ganga skal frá pósti, hvenær hann á að vera komin til Íslandspósts í síðasta lagi, hvað A og B póstur kostar fyrir einstaklinga, fyrirtæki og/eða söfnunaraðila, ásamt því að gefnir eru upp afsláttarstigir miðað við mismunandi magn.

3.3.

Um stærð viðbótarafsláttar

Vegna athugasemda í umsögnum, sem lúta að því hvort reiknaður viðbótarafsláttur eigi að vera hærri en sem nemur þeim 2-5% sem var niðurstaða PFS í ákvörðun nr. 16/2012, sbr. athugasemdir Póstmarkaðarins og/eða 2-5% sé hæfilegur afsláttur, sbr. athugasemdir Burðargjalda og Póstdreifingar vill PFS taka fram að fyrir stofnuninni liggur eingöngu það úrlausnarefni að taka afstöðu til þess hvort að tiltekin reglubundin viðskipti leiði til sparnaðar fyrir Íslandspósts í skilningi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Af því leiðir að stofnunin mun ekki meta sjálfstætt hvort að hin reiknaði viðbótarafsláttur sé nægjanlegur og/eða hvort svigrúm aðila sé nægjanlegt til að standa undir þeirri starfsemi sem fyrirtækin sinna sem söfnunaraðilar. Þessar athugasemdir fyrirtækjanna gefa einnig tilefni til þess að vakin sé athygli á því að viðbótarafsláttur vegna reglubundinna viðskipta var ekki hugsaður sem eina „svigrúmið“ sem fyrirtæki hefðu á söfnunarmarkaði, heldur sem viðbót við þá afsláttarstiga sem tóku mið af hverri afhendingu (afhent í einu), til að ná utan um það hagræði sem skapast af reglubundnum viðskiptum. Ekki var því gert ráð fyrir að einu tekjur söfnunaraðila kæmu í gegnum viðbótarafslátt vegna reglubundinna viðskipta heldur áttu fyrirtækin einnig að geta nýtt sér þann afsláttarstiga sem reiknaður var út vegna afhendingar í einu. Það er því alfarið viðskiptaleg ákvörðun umræddra fyrirtækja að láta sína viðskiptavinum alla í hæsta afsláttarflokk óháð magni sem þeir afhenda og taka einungis afslátt vegna reglubundinna viðskipta til sín. Í þessu sambandi má benda á að viðskiptavinur söfnunaraðila sem nær ekki 500 stk. í einu og á samkvæmt því ekki að njóta verðskrár fyrir magnpósts getur því farið úr 103 (B- póstur) í 61 kr. ef hann fer í gegnum söfnunaraðila, af þessu má sjá að svigrúm söfnunaraðila getur í sumum tilvikum verið mjög ríflegt þvert á þær fullyrðingar sem koma fram í umsögnum umsagnaraðila.

3.4.

Um samanburð við eldri afsláttarkjör

Í athugasemdum Póstmarkaðarins er að finna mjög svo villandi samanburð við eldri afsláttarkjör sem voru í gildi áður en ákvörðun PFS nr. 16/2012 tók gildi. Nánar tiltekið er um að ræða þann mun sem var afsláttargjaldskrá fyrir „stórnotendur“ sem kvað á um allt að 41% afslátt og síðan almennu afsláttargjaldskránni sem kvað á um allt að 30% afslátt frá grunnverði A-pósts. Í ákvörðunum PFS nr. 36/2010, 16/2011 og 16/2012 hefur ávallt komið skýrt fram að ein af forsendum fyrir þessum mun á milli þessarar tveggja eldri gjaldskráa Íslandspósts hafi verið áskilnaður Íslandspósts um að fyrirtækið gæti dreift pósti frá stórnotendum á allt að 5 dögum. Það er því ekki hægt að bera þessa prósentutölu (11% munur) saman við þann afsláttarstiga sem PFS ákvarðaði í ákvörðun PFS nr. 16/2012 og/eða þann afsláttarstiga sem Íslandspóstur reiknaði út og er til umfjöllunar í þessu máli og draga ályktanir um stærð viðbótarafsláttar af þessum samanburði.

3.5.

Um úrskurð úrskurðarnefndar nr. 5/2012

Eins og fram hefur komið ógilti úrskurðarnefnd þann hluta af ákvörðun PFS nr. 16/2012, þar sem fjallað var um svokallaðan viðbótarafslátt vegna reglubundinna viðskipta. Í forsendum úrskurðarins segir nefndin m.a.

„Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnaðar fyrir póstrekkanda sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin viðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspósts til þess að hagræða í rekstri. Slík viðskipti ættu að valda því að betur megi

skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þarf til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönun eða –fjárfestingu.“

Af ofangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en að nefndin hafi í sínum úrskurði fallist á það með PFS að umbuna ætti sérstaklega fyrir reglubundna afhendingu. Í ákvörðun PFS var miðað við að hagræði vegna reglubundna afhendinga lægi á bilinu 2-5% og var í því sambandi miðað við tiltekið magn yfir ákveðið tímabil. Þeir þættir sem nefndin vísaði til sem grundvöll undir afslátt á vegna reglubundna viðskipta voru eftirfarandi:

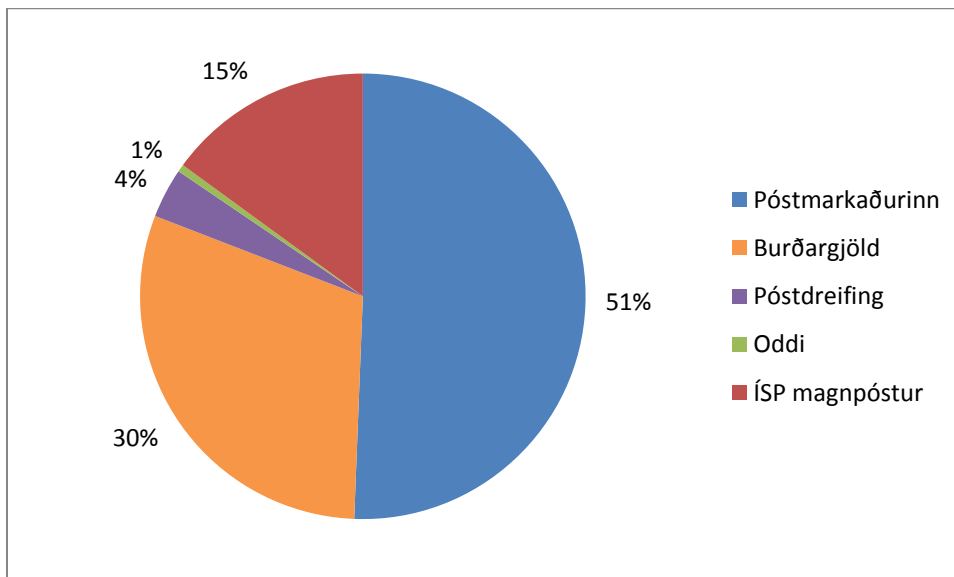
- Aukin yfirsýn og skilvirkni.
- Möguleiki til að hagræða í resktri.
- Skipuleggja fjármagn og mannafla.

3.6.

Um áhrif breytinganna á söfnunarmarkaðinn

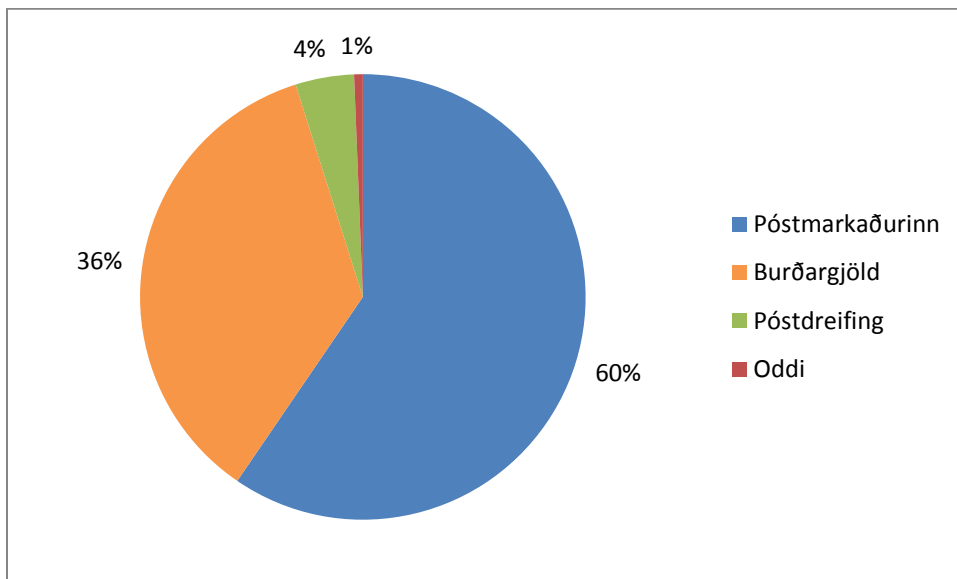
Frá 1. júlí 2012, sem er gildistaka ákvörðunar PFS nr. 16/2012, hefur orðið eftirfarandi þróun á markaðnum fyrir söfnun á magnpósti:

Magnpóstur - móttaka og söfnun á Magnpósti (1-50 gr.) á tímabilinu 1/7-31/12 2012 - fjöldi bréfa



Heimild: Íslandspóstur.

„Stórnotendur“ - móttaka og söfnun einkaréttarpósts á tímabilinu 1/7-31/12 2012- fjöldi bréfa



Heimild: Íslandspóstur.

Af ofangreindum myndum má sjá að ekki hafa orðið breytingar frá sambærilegu yfirliti ársins 2011 sem birt var í ákvörðun PFS nr. 16/2012 hvað varðar hlut ÍSP í söfnun magnpóst sem er óbreyttur eða um 15% af heildar magnpósti. Breytingarnar hafa því ekki haft þau áhrif að hlutur ÍSP í söfnun magnpósts hafi aukist og eða að breytingarnar hafi stuðlað að beinum milliliðalausum viðskiptum við ÍSP eins og haldið hefur verið fram í þeim umsögnum sem bárust stofnuninni.

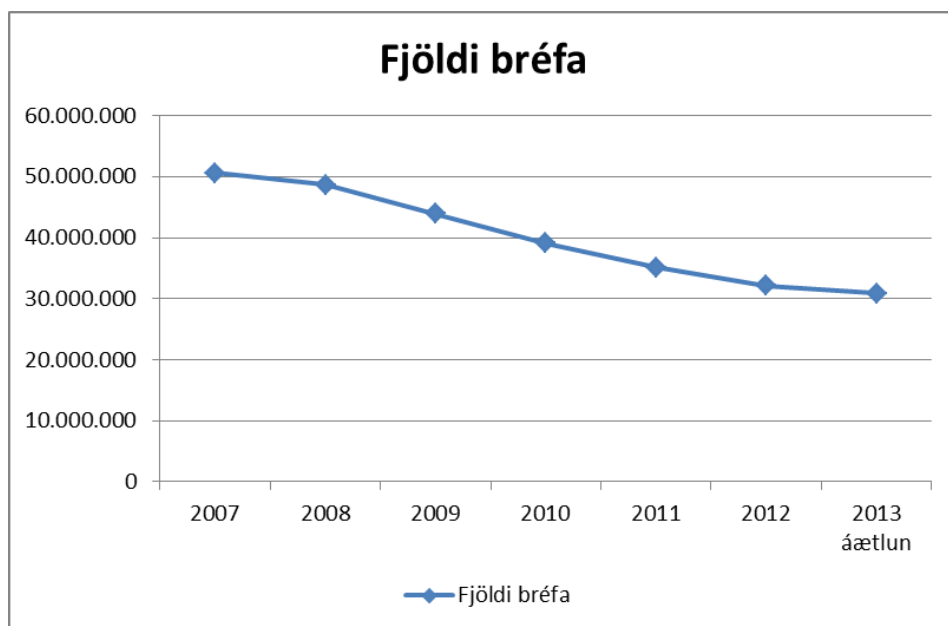
Þá verður ekki séð að breytingarnar hafi leitt til samþjöppunar á markaðnum og/eða að söfnun póstis í því formi sem hún var myndi leggjast af í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru með þeirri uppskiptingu gjaldskrár innan einkaréttar sem gerð var.

Þegar horft er til þeirra söfnunaraðila (stórnotendur) sem afhenda magnpósts til ÍSP þá hefur talsverður tilflutningur orðið á magni. Hlutdeild stærsta aðilans minnkaði úr 91% á árinu 2011 í 60% á seinni hluta ársins 2012 á sama tíma og inn kemur nýr aðili með 36% hlut.

Ef bornar eru saman tölur um skiptingu póstis innan einkaréttar fyrir og eftir breytinguna má sjá að hlutfall magnpósts hefur lítillega aukist á tímabilinu 1. janúar til 30. júní 2012 úr 69% í 70% fyrir sama tímabil á árinu 2013. Hærra hlutfall bréfa kemur því inn í kerfi ÍSP sem magnpóstur en var fyrir breytinguna.

Þá virðist einnig hafa dregið úr þeirri magnmínkun sem verið hefur viðloðandi á pósti innan einkaréttar frá því á árinu 2007 frá því að hinir nýju skilmálar tóku gildi, sjá neðangreint yfirlit.

Fjöldi bréfa innan einkaréttar



Heimild: Íslandspóstur.

Þá hefur einnig dregið úr hlutfallslegri fækkun bréfa ef bornir eru saman fyrstu 6 mánuðir ársins 2012 við fyrstu 6 mánuði ársins 2013, úr -9,4% í -5,5%, en á hinu fyrra tímabili var hið eldra fyrirkomulag við lýði.

Að mati PFS virðast því breytingarnar hafa haft jákvæðar afleiðingar á markaðinn og hugsanlega skapað ákveðinn stöðugleika.

4.

Um útreikninga PFS á viðbótarafslætti

4.1. Um rökstuðning úrskurðarnefndar

Eins og fram hefur komið hér að ofan ógilti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála þann þátt ákvörðunar PFS, sem fjallaði um viðbótarafslátt vegna reglubundina viðskipta. Í umfjöllun nefndarinnar um þennan þátt málsins segir m.a:

„Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir póstrekaða sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin magnviðskipti ættu að auka yfirsýn póstrekaða og þar með skilvirkni og möguleika Íslandspósts til þess að hagræða í rekstri. Slík viðskipti ættu að valda því að betur megi skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þarf til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönnum eða fjárfestingu.“

Síðan sagði nefndin:

Á hinn bóginn er jafnframt nauðsynlegt að rökstutt sé með hinni kærðu ákvörðun hvers vegna þeir afslættir sem um ræðir skuli vera af þeirri stærðargráðu sem ákvörðunin mælir fyrir um, þ.e.a.s. hvers vegna afslættir í tengslum við reglubundin viðskipti eru á bilinu 2-5%.

Af framangreindu má sjá að það var skoðun nefndarinnar að PFS hafi ekki tekist að rökstyðja í ákvörðun sinni nr. 16/2012 það afsláttarbil sem ákvarðað var.

4.2. Greining Íslandspósts hf. á viðbótarafslætti.

Með bréfi dags. 29. janúar 2013 svarar ÍSP bréfi PFS, dags. 16. nóvember 2012, í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála nr. 5/2012 um mat á afsláttum vegna reglubundinna magnviðskipta.

Í bréfi ÍSP kemur fram að félagið hefði metið hagræði ÍSP af reglubundnum viðskiptum skv. þeim skilmálum sem tóku gildi við ákvörðun PFS nr. 16/2012.

Við ofangreinda vinnu hafi verið farið yfir þá kostnaðarliði sem gera mætti ráð fyrir að kynnu að leiða til sparnaðar við að viðskiptavinir væru í reglubundnum viðskiptum á móti tilfallandi viðskiptum, auk þess sem tapsáhætta krafna var metin. Jafnframt var farið yfir hvort aukin yfirsýn og fyrirsjáanleiki næðist og hvort við það sköpuðust möguleikar á betri nýtingu búnaðar og tækja.

ÍSP telur að einhver handtök sparist við meðhöndlun pósts og í stoðeildum ef viðskiptavinir séu í reglubundnum viðskiptum með magnpóst. Metur ÍSP þann þátt um [...] ¹ millj. kr. á ársgrundvelli eða um [...] % af veltu magnpósts.

Jafnframt telur ÍSP að ekki sé hægt að meta með óyggjandi hætti að meiri tapsáhætta af viðskiptakröfum sé hjá ÍSP að vera með fleiri tilfallandi viðskiptavinum umfram einn í reglulegum viðskiptum. Þrátt fyrir framangreint hefur ÍSP miðað við heimild til skattalegrar niðurfærslu krafna vegna tapsáhættu þar sem áhætta vegna viðskiptavina í reglubundnum viðskiptum sé minni en annarra viðskiptavina. Mat ÍSP skv. framangreindu er [...] millj. kr. á ári eða sem nemur [...] % af veltu magnpósts á ári.

Alls telur ÍSP á framangreindum forsendum sé réttlætjanlegt að veita allt að 3% af veltu magnpósts á ári innan einkaréttar.

ÍSP telur að þar sem ekki séu bindandi viðskiptasamningar í gildi og að ekki sé gerð nein krafa um að áætlanir liggi fyrir um póstlagningu sé ekki hægt að hafa betri yfirsýn og fyrirsjáanleika sem orsaki hagræði með betri nýtingu á búnaði og tækjum af reglubundnum viðskiptum umfram önnur viðskipti sem betri yfirsýn og fyrirsjáanleiki.

Niðurstaða þeirrar vinnu er að ÍSP telur rétt að viðbótarafsláttarkjör verði með eftirfarandi hætt:

Magn á mán.grundvelli, stk.	Afsláttur
0-19.999	0,0%
20.000-49.999	1,5%
50.000-99.999	2,0%
100.000-199.999	2,5%
Fleiri en 200.000	3,0%

4. 3. Afstaða PFS til útreikninga Íslandspósts

Samkvæmt greiningu PFS sem birtist í ákvörðun nr. 16/2012 eru færð rök fyrir því að þeir sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir ÍSP sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Um er að ræða söfnunaraðila og einstök

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

fyrirtæki sem afhenda reglubundið mikið magn í einu. Úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála tók undir sjónarmið PFS þar um, en taldi stærðargráðu afsláttar ekki nægjanlega rökstudda.

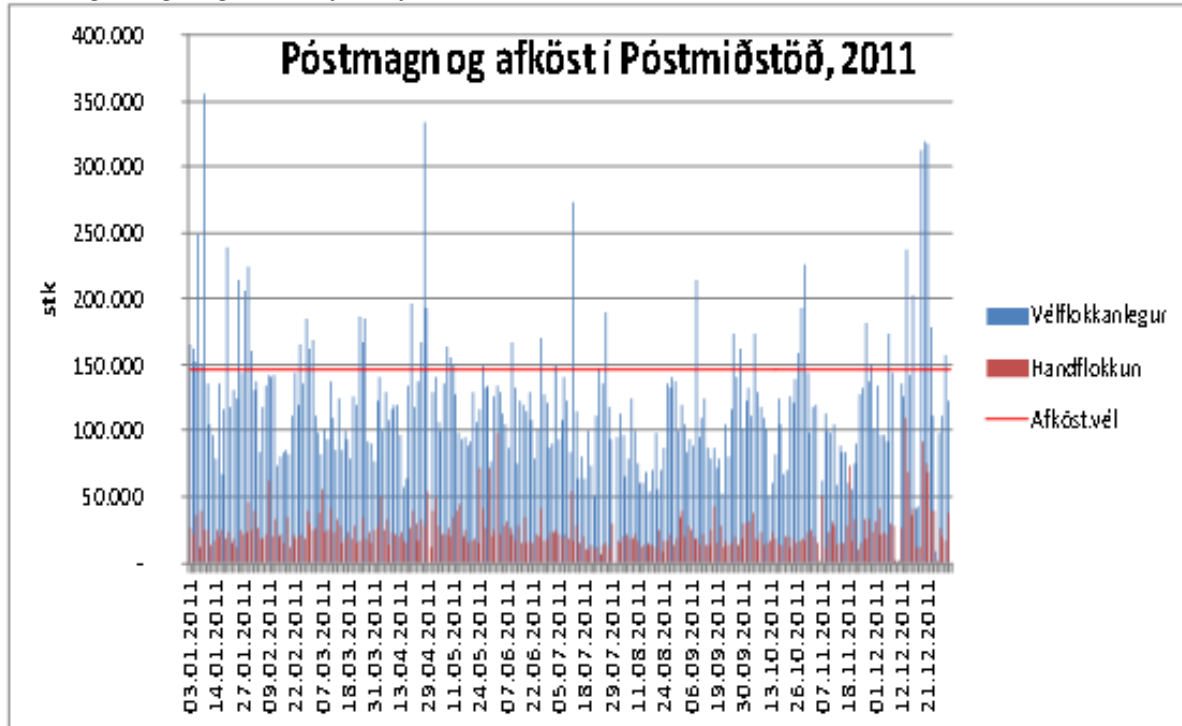
Fram hefur komið að slík reglubundin magnviðskipti auki yfirsýn póstrekkanda og þar með skilvirkni og möguleika hans til að hagræða í rekstri sínum. ÍSP er betur í stakk búinn að skipuleggja það fjármagn og mannafla sem notaður er til að taka við pósti og flokka frá stórnotendum. Framangreind viðskipti skapa t.d. tækifæri til hagræðingar með því að auðveldara er að áætla fyrirfram hve mikið magn berst til ÍSP hverju sinni til að tryggja hagkvæmni og skilvirkni í vinnslu viðkomandi pósts.

PFS lítur svo á að í núverandi starfsemi félagsins sé innbyggt hagræði sem orsakast hefur m.a. af reglubundnum magnviðskiptum og samningum við stórnotendur (nú í skilmálum um magnpóst). Gera verður ráð fyrir að ÍSP hefði byggt stærra húsnæði og meiri afkastagetu í flokkun ef ekki væri fyrir hendi samstarf við aðila sem skila inn miklu magni með reglubundnum hætti í sérhæfða móttökustöð félagsins fyrir magnpóst (Póstmiðstöð). Reikna má með að álagstoppur verði ekki eins stór en ef um óreglubundnar afhendingar er að ræða. Hafa ber í huga að ÍSP er bundinn af ákvæðum laga um póstpjónustu um gæðakröfur varðandi hámarks útburðartíma pósts innan alþjónustu sem þrengir svigrúm félagsins til hagræðingar. Jafnframt má gera ráð fyrir að ef margir smærri aðilar afhenda magnpóst óreglubundið að meiri tími fari í að yfirfara sendingar þar sem reikna má með að afhendingargæði séu ekki jafngóð og hjá aðila sem er í reglubundnum viðskiptum þar sem lærdómskúrfa (forflokun, merkingar, röðun o.fl.) er ekki fyrir hendi með sama hætti.

PFS er ekki sammála fullyrðingu ÍSP um að „*líklegt megi telja að einhver handtök sparist*“ af reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi viðskipti og að einungis sparist [...] millj. kr. af þessum sökum á ári. PFS bendir m.a. á að áður hefur komið fram í greinargerð fyrirtækisins að með viðskiptaskilmálum og samningum við stórnotendur hafi verið mögulegt að dreifa flokkun magnpósts á fleiri daga en móttökudag (eins og gildi um almennan póst) og félagið hafi sniðið afkastagetu sína að þeirri staðreynd, en um 65% af heildarmagnni einkaréttarpósts hafi komið frá stórnotendum. Fram kom hjá ÍSP að fyrirtækinu hafi aldrei verið fært, miðað við þann tækjakost sem fyrirtækið býr yfir, að flokka allan magnpóst samdægurs alla daga. Til þess að flokka allan magnpóst frá stórnotendum samdægurs þyrfti fyrirtækið að leggja út í verulegan kostnaðarauka hvað tækjakost varðar.

Á eftirfarandi yfirliti fyrir árið 2011 sést að í 49 tilvikum var afkastageta póstmíðstöðvar fyrirtækisins undir póstmagnni viðkomandi dags. Á árinu 2010 var móttækið magn umfram afkastagetu í 85 tilvikum miðað við póstmagn viðkomandi dags.

Póstlagt magn og meðalafköst flokkunarvélar ÍSP á árinu 2011



Heimild: Íslandspóstur.

PFS telur að sú nálgun ÍSP að miða við skattalegar heimildir vegna tapsáhættu viðskiptakrafna í þessu sambandi standist ekki skoðun. Skattaleg heimild hefur engin efnisleg tengsl við það viðfangsefni sem hér er verið að fjalla um, auk þess sem félagið getur ekki að sögn lagt mat á mismunandi tapsáhættu með óyggjandi hætti vegna reglubundinna viðskipta annars vegar eða tilfallandi viðskipta hins vegar. Því hafnar PFS forsendum og niðurstöðu ÍSP um að meta skuli tapsáhættu [...] % af veltu magnpósts, sem þátt í hagræði vegna reglubundinna viðskipta.

Hvað varðar þá forsendu ÍSP að án bindandi viðskiptasamninga sé ekki hægt að hafa betri yfirsýn og fyrirsjáanleika og þar með nýtingu á búnaði og tækjum af reglubundnum magn viðskiptum umfram önnur tilfallandi viðskipti að þá horfir ÍSP framhjá þeirri staðreynd að eingöngu er verið að fjalla um einkaréttarpóst sem felur í sér algjöra bindingu viðskipta á viðkomandi pósti og þar með um leið yfirsýn og fyrirsjáanleika viðskipta. Sérstaklega þar sem fyrri samningar við stórnotendur og núverandi skilmálar um magnpóst, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2012, fela í sér ákvæði um fyrirkomulag viðskipta með magnpóst, t.d. varðandi afhendingu og frágang bréfa, svo og vinnslu- og dreifingartíma. Framangreint hefur augljóslega stuðlað að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta eins og ítrekað hefur komið fram hjá ÍSP.

Að öllu framangreindu virtu þá hafnar PFS aðferðarfræði ÍSP hvað varðar mat á viðbótarafslætti vegna reglubundinna magnviðskipta, þrátt fyrir að niðurstaða ÍSP sé áþekk niðurstöðu PFS. Einnig telur PFS að gæti misskilnings hjá ÍSP um hvers eðlis viðbótarafslátturinn er og forsendur hans. ÍSP horfir til þess hver sparnaðurinn gæti orðið en PFS telur að umræddur sparnaður sé þegar innbyggður í starfsemi ÍSP vegna áralangra viðskipta við stórnotendur sem afhenda mikið magn með reglubundnum hætti og lengst af hafa byggst á samningum milli aðila og/eða skilmálum um magnpóst.

4.4. Niðurstaða PFS um stærðargráða afslátta vegna reglubundina viðskipta fyrirtækja/söfnunaraðila

4.4.1. Um rekstrar og fjárfestingarkostnað Íslandspóst

PFS telur að í rekstrar- og fjárfestingarkostnaði ÍSP komi fram það hagræði í rekstri og fjárfestingu sem félagið hafi haft af framangreindum viðskiptum við stórnotendur undanfarin ár, sem niðurstaða kostnaðarbókhalds (afkomulíkans) ÍSP fyrir magnpóst endurspeglar.

Þar sem stórnotendur afhenda u.þ.b. 85% af öllum magnpósti innan einkaréttar með reglubundnum hætti þá er rétt að viðkomandi viðskiptavinir njóti sparnaðarins vegna afhendingar á miklu magni í reglubundnum viðskiptum í samræmi við það magn sem þeir afhenda. Til að ná utan um framangreint getur ÍSP boðið sérstaka viðbótarafslætti fyrir þá sem orsaka mesta hagræðið samræmi við afhent magn frá viðkomandi aðila. Viðbótarafslátturinn taki mið annars vegar af uppsöfnuðu magni á viðkomandi tímabili og hins vegar niðurstöðu afkomulíkans félagsins um það kostnaðarhagræði sem ekki hefur verið metið inn í afslætti vegna afhendingar- og vinnsluhagræðis vegna móttækis magns í einu.

4.4.2. Kostnaðarbókhald (afkomulíkan)

Grundvallarforsenda PFS um verðlagningu til aðila sem afhenda mikið magn í einu tekur mið af niðurstöðu kostnaðarbókhaldsins (afkomulíkan) ÍSP sem byggir á verkgrunduðum kostnaðarreikningi².

PFS byggði verðlagningu magnpósts og afsláttarfyrirkomulag fyrst og fremst á niðurstöðu afkomulíkans ÍSP sem PFS yfirfór og samþykkti með breytingum, sbr. viðauka C með ákvörðun PFS nr. 16/2012. Niðurstaða afkomulíkans ÍSP með breytingum PFS leiddi í ljós að almennt verð A pósts væri 120 kr. (1. dags útburður), B pósts 103 kr. (allt að 3ja daga útburður). Kostnaðarverð AM magnpósts er 77 kr. (1. dags dreifing) og BM magnpósts 58 kr. (allt að 3ja daga dreifing).

Nauðsynlegt er að skoða mat á hagræði og afsláttum því tengdu í heildarsamhengi. Þar sem reiknað einingarverð magnpósts á grundvelli kostnaðar er lagt til grundvallar þá er um að ræða mat á innbyrðis vægi afslátta og magns innan þess kostnaðarsvigrúms sem kostnaðarbókhald ÍSP leiðir fram. Afsláttum er ætlað að fanga forsendur og umfang sparnaðar af magnviðskiptum borið saman við almennan póst sem er án magn- og afhendingarskilyrða.

Afsláttarfyrirkomulag er síðan útfært með nánari greiningu á kostnaðarhagræði vegna einstakra kostnaðarliða, t.d. fyrirkomulag útburðar (A/B póstur), rekstur pósthúsa o.fl. (almennur póstur/magnpóstur).

4.4.3. Stærðargráða viðbótarafslátta

Við uppbyggingu verðskrár og afsláttarfyrirkomulags er gengið út frá viðmiðunarverðinu 120 kr. fyrir A póst sem afkomulíkanið leiðir fram eins og áður segir, en sú þjónusta er án kvaða um afhent magn, innifelur móttöku um allt land og útburð pósts daginn eftir móttöku, D+1 (85% gæði). Reiknað hagræði af útburði pósts á allt að 3 dögum, D+3 er 17 kr. á bréf og er því B-póstur verðlagður á 103 kr.

Einstakir kostnaðarliðir almenns bréfs eru síðan skilgreindir (fastir/breytilegir), flokkaðir og metnir út frá þeim sparnaði sem mögulegur er með móttöku pósts í miklu magni sem afhentur er forflokkaður, raðaður og staðlaður í sérhæfðri móttökustöð ÍSP (Póstmiðstöð) í miklu magni í einu (magnpóstur). Reiknaðir eru vinnutímar og aðrir kostnaðarþættir sem tengjast

² Sundurgreining rekstrarkostnaðar sem byggir á þeirri aðferð að greina kostnað eftir aðgerðum sem framkvæmdar eru í viðkomandi rekstrareiningu. Skiptigrundvöllur rekstrarkostnaðar eru einstök verkefni. Verkefni taka til sín kostnað og afurðir taka til sín verkefni.

viðkomandi þjónustu og sparast við lengri útbuðartíma, móttöku á einum stað (Póstmiðstöð), hagræði af móttöku af miklu magni í einu, vélflokkun o.fl.

Fyrirkomulag afsláttar er síðan sett upp með þeim hætti að þeir endurspegli sem best niðurstöðu afkomulíkansins um einingarverð Almenns póst og Magnpóst, þ.e. allt að 45 kr. mismunur (58 kr./103 kr.) á vélflokkanlegum magnpósti og almennum B-pósti. PFS vísar í þessu efni til ákvörðunar nr. 16/2012.

4.4.3.1. Fastur grunnafsláttur vegna magnpósts

Grunnverð magnpósts reiknast frá almennu verði með 32 kr. sparnaði vegna liða sem ekki tengjast afhentu magni þar sem rekstur pósthúsa vegur langþyngst.

Einingargrunnverð A-magnpósts (AM) er því 120 kr. – 32 kr. = 88 kr. og grunnverð B-magnpósts (BM) 103 kr. – 32 kr. = 71 kr.

Helstu liðir sem lagðir eru til grundvallar 32 kr. lækkun (afslætti) eru eftirfarandi:

- Lítill þátttaka magnpósts í kostnaði vegna pósthúsa.
- Engin póstkassatæming þegar um magnpóst er að ræða.
- Magnpóstur er meira unninn í dagvinnu en almennur póstur.
- Röðun og frágangur magnpósts fyrir póstlagningu.
- Móttaka magnpósts er að mestu leyti í fyrirtækjaþjónustu (Póstmiðstöð).
- Stöðlun á stærðum magnpósts, sem er að mestu vélflokkaður.

4.4.3.2. Afsláttur vegna móttækis magns í einu

Allt að 12-14% (A/B) afsláttur er reiknaður af grunnverði vegna hagræðis af móttæknu magni í einu.

Helstu liðir sem þar eru til grundvallar stighækkandi afslætti eru eftirfarandi:

- Afsláttur vegna færri stoppa flokkunarvélar, 808 kr./per stillingu vélar.
- Afsláttur vegna færri afgreiðslubeiðni, 460 kr./per beiðni.
- Afsláttur vegna færri afhendinga á dag, 307 kr./per móttaka.
- Vinnsluafsláttur vegna fyrirframröðun í bakka, 3,68 kr./bréf.

4.4.3.3. Viðbótarafsláttur vegna reglubundinna magnviðskipta³

Samtals leiða ofangreindir útreikningar afsláttar í t.l. 1-2 til þeirrar niðurstöðu að lægsta einingarverð er um 61 kr./bréf fyrir BM póst og um 77 kr. fyrir AM póst.

Sé niðurstaða þessara afsláttarútreikninga borin saman við niðurstöðu sem kostnaðarbókhald ÍSP leiðir fram, þ.e. að lægsta kostnaðarverð að viðbættum hæfilegum hagnaði sé 58 kr./bréf fyrir BM póst og 74 kr. fyrir AM póst, sbr. viðauka C með ákvörðun PFS nr. 16/2012, þá er reiknaður sparnaður sem ekki næst að fanga með beinum hætti í ofangreindum afsláttarútreikningum 3-4 kr. fyrir hvert bréf. Þannig eru metnir og útreiknaðir afslættir að skila niðurstöðu sem er 3-4 kr. hærri á einingu en kostnaðarbókhald ÍSP sýnir, en inn í kostnaði ÍSP er hagkvæmni sem ætla má að sé tilkomin vegna magnviðskipta við stórnotendur að mati PFS.

³ Hliðstæðir afslættir hafa tíðkast í Danmörku til fjölda ára, en þar nema þessir afslættir allt að 5% á mánaðargrundvelli, en voru áður allt að 8% á mánaðargrundvelli. Mánaðarafslættir í Danmörku eru ekki að öllu leyti sambærilegir við mánaðarafslætti sem PFS hyggst ákvarða. Í Danmörku er um að ræða stighækkandi afslátt þar sem magn á mánuði (25 þús. til 500 þús. eða fleiri bréf) og afslættir (1,25%-5%) er vegið saman, þ.e. 5% afsláttur er aðeins veittur af því magni sem er umfram 500 þús. stk. bréf á mánuði. Sem dæmi má nefna að ef magn er t.d. 600 þús. stk. á mánuði þá er veginn meðalafsláttur mánaðarins 3,18%.

Yfirlit yfir hagræði ÍSP af magnpóstviðskiptum

	A póstur	B póstur
Hámarksverð almenns pósts skv. kostnaðarbókhaldi	120,0 kr.	103,0 kr.
1) Fastur grunnafsláttur vegna magnpósts (rekstur pósthúsa o.fl.)	-32,0 kr.	-32,0 kr.
Grunnverð magnpósts	88,0 kr.	71,0 kr.
2) Afsláttur vegna móttækis magns í einu (m.v. 10.000+)	-10,6 kr.	-9,9 kr.
3) Viðbótarafsláttur vegna reglubundinna magnviðskipta (m.v. 200.000+)	-3,9 kr.	-3,1 kr.
Lágmarksverð magnpósts skv. kostnaðarbókhaldi	73,6 kr.	58,0 kr.

PFS hefur með eftirfarandi hætti lagt mat á hvort 3-4 kr. kostnaðarbilið sem samsvarar allt að 5% viðbótarafslætti, standist skoðun út frá mati á hagræði í fjárfestingar- og rekstrarkostnaði sem reglubundin magnviðskipti orsaka.

Hafa ber í huga að eftir því sem hagræði í móttöku, vinnslu- og afhendingarferli er meira eins og ÍSP hefur unnið að á sl. árum þá eykst krafa um fyrirsjáanleika og gæði í afhendingu pósts þar sem lítil röskun getur valdið óhagræði og kostnaði í móttöku, vinnslu og dreifingu pósts. Ljóst er að ófyrirséðir álagstoppar verða fleiri en ef um reglubundin viðskipti er að ræða.

4.5. Fjárfesting

Gera verður ráð fyrir að ÍSP þyrfti betur útbúið húsnæði á fleiri stöðum og meiri tækjabúnað ef ekki væri fyrir hendi samstarf við aðila sem skila inn miklu magni á sama stað með reglubundnum hætti. ÍSP hefur á undanförunum árum getað komist af með eina flokkunarvél í Póstmiðstöð félagsins, sem m.a. hefur byggst á tiltölulega jafnri móttöku magnpósts og sveigjanleika í útburði pósts frá stórnotendum (allt að 3-5 dagar), sem byggðist á samningum við þá áður fyrir og viðskiptaskilmálar um magnpóst endurspeglar í dag. Sem dæmi má nefna að ný flokkunarvél kostar um 200 millj. kr. auk húsnæðiskostnaðar o.fl., en skv. umfjöllun ÍSP þá hafi fyrirtækinu aldrei verið fært að flokka allan magnpóst samdægurs alla daga, miðað við þann tækjakost sem fyrirtækið býr yfir.

Sviptivirði húsnæðis, bifreiða, tækja og annars bundins fjármagns sem staðfæra má á einkaréttarpóst er metinn u.þ.b. [...] kr. í heild. Án framangreinds hagræðis er ekki óraunhæft að áætla að fjárfestingarstofninn væri 5-10% hærri eða sem næmi á bilinu [...] millj. kr. og árlegur afskriftar- og fjármagnskostnaður um [...] millj. kr.⁴ hærri en í dag.

4.6. Rekstur

Meiri möguleikar eru á að þróa fyrirkomulag afhendinga með skipulag og mönnun í huga. Fleira starfsfólk þarf og meiri tími er unnin í yfirvinnu ef stórir aðilar koma með óreglubundnum hætti með pósti til afhendingar.

Gera þarf ráð fyrir að yfirfara þurfi sendingar þar sem reikna má með að afhendingargæði séu ekki jafngóð og hjá aðila sem er í reglubundnum viðskiptum þar sem lærdómskúrfa (forflokun, merkingar, röðun o.fl.) er ekki fyrir hendi með sama hætti hjá aðilum sem afhenda með óreglubundnum hætti eins og hjá þeim sem eru í reglubundnum viðskiptum.

Jafnframt þarf þjónusta ÍSP að þróast í takt við þarfir helstu viðskiptavina félagsins svo framarlega sem breytingarnar skapi grundvöll undir hagræði fyrirtækisins, sem skylt væri að meta sem grundvöll undir afslætti, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Óþægindi og aukavinna skapast ef sendingar eru ekki skv. skilmálum, s.s. rétt röðun, réttar stærðir og útländapósti haldið sér. Vandamál sem koma upp vegna ónógra gæða geta valdið töfum í öðrum deildum, s.s. við flokkun eða dreifingu, sem getur haft áhrif á afhendingartíma,

⁴ Miðað er við árgreiðslu vegna 200 millj. kr. fjárfestingar, 10 ára líftíma og 8,3% WACC.

sbr. t.d. þær gæðakröfur sem hvíla á póstinum um afhendingu á A- og B pósti. (85% innan skilgreindra viðmiðanna).

Metinn sparnaður í mönnun af þessum sökum er um 3 stöðugildi, eða um [...] millj. kr. kostnaður á ári sem er tæplega [...] % af launa- og launatengdum kostnaði innan einkaréttar.

PFS metur sparnað í sameiginlegum kostnaði um [...] millj. kr. á ári vegna hagræðis í yfirstjórn, stöðdeildum, reikningagerð, innheimtu o.fl. eða sem nemur um [...] % af yfirstjórnunarkostnaði fyrirtækisins.

4.7. Stærðargráða afsláttar vegna reglubundina magnviðskipta

Í ákvörðun nr. 16/2012 lagði PFS til grundvallar við ákvörðun afsláttarbilsins 2-5% vegna reglubundinna viðskipta, að magnpóstur sem afhentur væri með reglubundnum hætti frá stórnotendum væri um 60% af heildarmagni einkaréttarpósts (85% af magnpósti) og að viðskiptin næmu um [...] millj. kr. á ársgrundvelli.

Að öllu framangreindu virtu er það mat PFS að gera megi ráð fyrir um það bil [...] millj. kr. hagræði vegna viðskipta við söfnunaraðila og önnur fyrirtæki sem afhenda magnpóst til Póstmiðstöðvar félagsins með reglubundnum hætti. Um er að ræða viðskipti upp á [...] millj. kr. á ársgrundvelli þegar tekið hefur verið tillit til magnafsláttar, því samsvarar hagræðið um [...] % af nettó veltu magnpósts frá viðkomandi aðilum.

PFS taldi á sama tíma rétt að lækka þröskuld aðila til að ná hámarksafslætti sem var 10 millj. bréfa á ári skv. eldri gjaldskrá. Ástæðan var tæplega 40% minnkun magns einkaréttarpósts á undanförunum árum og að slíkt magn samsvaraði nálægt helmingi af heildar magnpósti og því útilokað að fleiri en einn aðili gæti náð því marki á sama tíma, sem gæti stuðlað að samþjöppun viðskipta.

PFS ákvað að lækka framangreint lágmark í 200 þús. bréf á mánuði eða sem samsvarar 2,4 millj. bréfa á ári. Hið nýja viðmið byggðist á því að aðili næði að meðaltali að afhenda 10 þús. bréf á dag sem skilar góðri nýtingu á framleiðsluþáttum ÍSP í samræmi við greiningu á sparnaði vegna mikils magns afhent í einu.

Við gerð á eftirfarandi afsláttarstiga þá hafði PFS til hliðsjónar greiningu á hagræði vegna móttækis magns í einu og samsvarandi uppsöfnuð heildarviðskipta, þ.e. magn á mánuði.

Viðskiptavinir sem afhenda magnpóst afhenda mismikið magn á mánuði og því eðlilegt að afsláttarstigi taki tillit til þess og sé á bilinu 2-5% m.v. 20 til 200 þús. bréf á mánuði, þar sem vegið meðaltal liggur á bilinu 3-4%.

Afsláttur vegna heildarviðskipta⁵ (magn á mánuði)

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%

Þrír stórnotendur afhentu um 85% af öllum BM magnpósti innan einkaréttar sem barst til félagsins á árinu 2011. Framangreind afsláttartafla hefði leitt af sér um 4,8% veginn meðalafslátt til þessara aðila á því ári.

5.

⁵ Miðað við að uppfyllt séu skilyrði um að ná magnviðmiðunum í 3 mán. samfellt.

Samandregið

Framangreind niðurstaða PFS um viðbótarafslátt af reglubundnum magn viðskiptum byggir á 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu en þar segir að gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn í einu skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. PFS hefur yfirfarið kostnaðarbókhald (afkomulíkan) ÍSP og byggir álit sitt um fjárhæð og prósentu viðbótarafsláttar fyrst og fremst á þeirri yfirferð.

Síðan er gert nánara mat á forsendum sem geti skýrt allt að 5% viðbótarafslátt til þeirra aðila sem afhenda mikið magn með reglubundnum hætti. Í því mati eru skoðaðir helstu þættir, s.s. fjárfestingar og rekstur, sem að mati PFS styður afstöðu stofnunarinnar um að 3-4 kr. kostnaðarbil milli kostnaðarbókhalds annars vegar og reiknaðra afslátta hins vegar megi réttlæta á grundvelli hagræðingar, sem slíkir aðilar orsaka í rekstri ÍSP.

6.

Áður boðað samráð um reynsluna af hinu nýja fyrirkomulagi

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var m.a. kveðið á um að stofnunin myndi efna til samráðs með hagsmunaaðilum um reynsluna af hinum nýju skilmálum og að tilhögun samráðsins, sem og þær spurningar sem stofnunin kann að beina til markaðsaðila myndu verða kynntar fyrir 1. júlí 2013. Tiltók PFS að í hinu boðaða samráði yrði m.a. farið yfir hvernig hið breytta fyrirkomulag mæti þörfum notenda þjónustunnar, s.s. um vöruframboð og reynsluna almennt af hinu nýja fyrirkomulagi.

Jafnframt kom fram að PFS gerði ráð fyrir að þau einingarverð sem voru ákveðin í ákvörðun stofnunarinnar, þ.e. A og B póstur og einingarverð fyrir AM og BM póst til magnpóstsaðila myndu a.m.k. gilda til 1. júlí 2013.

Að athuguðu máli sér stofnunin ekki knýjandi nauðsyn til þess að hið áður boðaða samráð hefjist innan þeirra tímamarka sem áður voru tilkynnt, t.d. verður ekki séð að breytingarnar hafi haft þær afleiðingar sem haldið var fram í hluta af þeim umsögnum sem bárust stofnuninni, eftir að samráðsskjal stofnunarinnar var kynnt þann 9. desember 2011, þ.e. að breytingarnar myndu leiða til samþjöppunar á markaði og/eða að þær væru til þess fallnar að hvetja til beinna og milliliðalausra viðskipta við Íslandspósts með þeim afleiðingum að söfnunarmarkaður myndi leggjast af í núverandi mynd, sjá nánar yfirlit yfir markaðshlutdeild í kafla 3.6 í ákvörðun þessari og til hliðsjónar greining PFS á markaðshlutdeild í kafla 3 í viðauka B með ákvörðun PFS nr. 16/2012, þar sem m.a. er gefið yfirlit yfir markaðshlutdeild á söfnunarmarkaði fyrir ákvörðun PFS.

PFS mun tilkynna á heimasíðu sinni með hæfilegum fyrirvara hvenær hið áður boðaða samráð mun fara fram sem og um nánari útfærslu þess.

Ákvörðunarorð

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 hafnar Póst- og fjarskiptastofnun þeirri aðferðarfræði sem Íslandspóstur viðhafði við útreikning á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta.

Með vísun til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, skulu viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta, mánaðarafslættir vera eftirfarandi:

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%

Við útreikninga á viðbótarafsláttum vegna reglubundinna viðskipta skal miða við póstlagningu fyrirtækja/söfnunaraðila á hverju þriggja mánaða tímabili.

Ofangreind afsláttarkjör skulu gilda frá og með 1. nóvember 2012.

Með vísun til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu skal Íslandspóstur birta ofangreind afsláttarkjör í skilmálum félagsins.

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, 11 júlí 2013

Björn Geirsson (f.h. forstjóra)

Friðrik Pétursson