



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 23/2017

Afslættir vegna reglubundinna viðskipta í pósti

I.

Forsaga

Með bréfi, dags. 31. mars 2017, barst Póst og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) tilkynning Íslandspósts ohf. (hér eftir ÍSP), um breytingar á viðskiptaskilmálum félagsins, niðurfelling viðbótarafslátta (mál nr. 2017050037).

Í tilkynningu fyrirtækisins sagði eftirfarandi:

„Við endurskoðun Íslandspósts á magnafsláttarkjörum, sem gildi tóku 1. júlí 2012, var ráðgert að hagræði af magnviðskiptum við Íslandspósts kæmi að öllu leyti fram í verðskrá og afhendingarskilmálum magnafsláttar.

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 14/2013 var að auki mælt fyrir um veitingu stighækkandi viðbótarafslátta vegna reglubundinna viðskipta með bréfapósti í þyngdarflokknum 0-50 gr., á bilinu 2-5%, en með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. október 2015 í máli nr. E-2249/2014 var úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013, þar sem ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar um nefnda viðbótarafslætti hafi verið staðfest, felldur út gildi.

Að undangenginni skoðun og mati á mögulegu kostnaðarhagræði tengdum ofangreindum viðbótarafslætti er það niðurstaða Íslandspósts að ekki sé um marktækt hagræði að ræða sem gefi tilefni til afsláttarins.

Í samræmi við tilkynningar Íslandspósts frá janúar 2015 til viðskiptavina sem nutu afsláttarins, í framhaldi af nefndum dómi héraðsdóms, hefur Íslandspóstur ákveðið að fella umræddan afslátt niður frá og með 1. september nk., og verður viðskiptavinum tilkynnt um breytinguna í framhaldi af tilkynningu þessari.

Magnafsláttur og viðskiptaskilmálar eru að öðru leyti óbreyttir.“

Í samræmi við ofangreinda tilkynningu sendi ÍSP hliðstætt bréf til þeirra viðskiptavina félagsins sem málið varðaði.

II. Málsmeðferð

1.

Almennt

PFS fékk ábendingu frá hagsmunaaðila þar sem talið var að umræddar breytingar væru ekki í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002.

Í framhaldi af því sendi PFS eftirfarandi bréf til ÍSP:

„Íslandspóstur ohf. tilkynnti nú nýlega þeim viðskiptavinum sem fengið hafa svokallaðan viðbótarafslátt vegna reglubundina viðskipta með bréfaþóst í þyngdarflokknum 0-50 gr., að fyrirtækið muni fella afsláttinn niður frá og með 1. september 2017.

Í tilkynningunni vísar fyrirtækið til þess að eftir skoðun og mati á mögulegu kostnaðarhagræði tengdum viðbótarafsláttinum væri það niðurstaða Íslandspósts að ekki væri um marktækt hagræði að ræða sem gæfi tilefni til afsláttarins.

Nefndur viðbótarafsláttur á m.a. rót sína að rekja til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013, sem ógildur var með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. október 2015 í máli nr. E-2249/2014 að kröfu Póstmarkaðarins ehf.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur litið svo á að breytingar á þeim skilmálum sem lúta að þessum afslætti falli undir 4. -5. mgr., sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Breytingarnar þurfa því ekki fyrirfram samþykki af hálfu stofnunarinnar, líkt og einingarverð innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. sömu laga.

Þó að fyrirfram samþykki sé ekki áskilið í lögnum breytir það ekki því, að umræddar breytingar ÍSP þurfa að vera í samræmi við lög um pósthjónustu, þ.á.m. um áskilnað 5. mgr. 16. gr. um að gjaldskráin (afsláttarskilmálar) eigi að taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Ef svo er ekki, getur PFS krafist þess, að ÍSP geri breytingar á skilmálunum, sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna sem áður er vitnað til.

PFS hefur nú borist ábending þar sem því er m.a. haldið fram að breytingar Íslandspósts séu ekki í samræmi við lög um pósthjónustu og þess krafist að stofnunin hlutist til um að fallið verði frá fyrirhuguðum breytingum af hálfu Íslandspósts ohf.

Stofnunin telur tilefni til að kanna hvort Íslandspóstur hafi gætt að ofangreindum ákvæðum laga um pósthjónustu þegar ákvörðun var tekin um niðurfellingu viðbótarafsláttarins.

Með vísun til ofangreinds er farið fram á að fyrirtækið geri grein fyrir þeirri skoðun og því mati sem fór fram innan fyrirtækisins sem gaf þá niðurstöðu að ekki væri um marktækt hagræði af viðskiptunum að ræða sem gæfi tilefni til afsláttarins. Jafnframt er óskað eftir öðrum þeim skýringum af hálfu fyrirtækisins sem upplýst geta málið.“

2.

Viðbrögð Íslandspósts ohf.

Með bréfi, dags. 24. maí 2017, bárust PFS umbeðnar upplýsingar frá ÍSP, rökstuddi fyrirtækið breytinguna m.a. með eftirfarandi hætti:

„Ofangreinda viðbótarafslætti má upphaflega rekja til ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2012 þar sem fjallað er almennt um ástæður til að veita viðbótarafslætti en í ákvörðuninni er ekki fjallað sérstaklega um forsendur viðbótarafsláttá eins og þeir voru settir fram í ákvörðuninni, né útreiknað kostnaðarlegt hagræði að baki þeim eins og þó er forsenda við veitingu afsláttá skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu [...]“

Jafnframt vísar ÍSP til bréfs fyrirtækisins, dags. 29. janúar 2013, þar sem m.a. er bent á að gera mætti ráð fyrir því að eitthvað myndi sparast við að viðskiptavinir væru í reglubundnum viðskiptum á móti tilfallandi viðskiptum og að hagræðið hafi verið metið á bilinu 1,5%-3%. Þá vísar ÍSP til ákvörðunar PFS nr. 14/2013, þar sem aðferðarfræði ÍSP hafi verið hafnað.

Einnig hafi fyrirtækið í tilefni af niðurstöðu héraðsdóms í máli E-2249/2014 og í ljósi reynslu undanfarinna ára enn á ný farið yfir mögulegt kostnaðarlegt hagræði tengdum reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi og hvort þar væri að finna grundvöll afsláttá. Sú vinna hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að ekki væri um marktækt hagræði að ræða.

3.

Bréf PFS, dags. 30. maí 2017

Í framhaldinu skrifaði PFS bréf til ÍSP, dags. 30. maí 2017, þar sem stofnunin rakti þau bréfaskipti sem átt höfðu sér stað. Í niðurlagi bréfsins kom eftirfarandi fram:

„Af þeim skýringum sem fram koma í bréfi ÍSP er ekki að sjá að nein greining hafi farið fram innan fyrirtækisins við að meta kostnaðarlegt hagræði af viðskiptum fyrirtækisins við söfnunaraðila og/eða stóra notendur, eins og skylt er samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Einungis er í bréfi fyrirtækisins vísað til eldri sjónarmiða, sem að einhverju leyti hafa fengið efnislega úrlausn áður.“

Að mati PFS er nauðsynlegt, ef ÍSP hyggst á annað borð breyta umræddu afsláttarfyrirkomulagi og/eða ef fyrirtækið telur að núverandi afslættir, í heild

sinni, séu hærri en mögulegur sparnaður ÍSP, að fyrirtækið leggi fram mælingar, útreikninga eða önnur áþreifanleg gögn sem styðji við þetta álit ÍSP.

Að gefnu tilefni er rétt að taka fram, að litlar leiðbeiningar er að finna í lögum um pósthjónustu um útfærslu þeirra afslátta sem ÍSP er skylt að gefa viðsemjendum sínum, en grunnstefið er að taka ber mið af því sem sparast miðað við venjulega pósthjónustu. Hvernig þeim heildarsparnaði er síðan skipt upp á milli viðsemjanda ÍSP er síðan að einhverju leyti útfærsluatríði, eins og PFS bendi á í ákvörðun nr. 14/2013. Það sjónarmið á ennþá við.

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem og ákvörðun PFS nr. 14/2013, er að finna efnislega niðurstöðu um heildarumfang þeirra afslátta sem ÍSP er skylt að gefa sínum viðskiptavinum. Eins og málið liggur nú fyrir PFS hefur ekkert fram komið af hálfu ÍSP sem breytir því efnislega mati sem fram fór í tilvitnuðum ákvörðunum PFS, sem hlaut staðfestingu úrskurðarnefndar á sínum tíma.

Í þessu sambandi er rétt að minna á dómur héraðsdóms, sem felldi úr gildi úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála nr. 3/2013, fjallaði ekki efnislega um það afsláttarfyrirkomulag sem komst á með tilvitnuðum ákvörðunum PFS og úrskurðum úrskurðarnefndar. Í ljósi hagsmuna allra aðila, ÍSP sem og viðskiptavina félagsins og stöðu ÍSP á markaði, verður að gera þá kröfu til fyrirtækisins að það geti sýnt fram á hvaða breytingar hafi orðið í starfsumhverfi fyrirtækisins frá því að umrædd fyrirkomulag var tekið upp, sem réttlæt geti niðurfellingu þess afsláttar sem fyrirtækið hefur nú tilkynnt um. Þannig að tryggt sé að fyrirtækið uppfylli kröfur 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eftir breytingarnar.

Meginregla í lögum um pósthjónustu er að verðlagning skuli miðast við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og að líta eigi til þeirra þátta sem sparast við magnviðskipti miðað við venjulega pósthjónustu rekstrarleyfishafa (ÍSP) þegar afsláttur er metinn. Yfirferð PFS byggir fyrst og fremst á sjónarmiðum sem reifuð eru í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, þ.e. athugun á því hvernig gjaldskráin taki mið af kostnaði sem ekki þarf að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 er ítarleg umfjöllun um hvað sé lagt til grundvallar við útreikning á afsláttum, svo og viðbótarafsláttum vegna reglubundinna afhendinga bréfa (0-50 gr.) í miklu magni. Sjá m.a. kafla 4.4 í framangreindri ákvörðun PFS „Niðurstaða PFS um stærðargráða afslátta vegna reglubundina viðskipta fyrirtækja/söfnunaraðila“.

Mikilvægt er að skoða afslætti heildstætt þar sem verið er að útteilda sparnaði í formi afsláttarstiga á grundvelli heildarhagræðis í viðkomandi kostnaðarstöðvum sem kostnaðarbókhald ÍSP er ætlað að leiða fram. Í ákvörðun 14/2013 kom fram að óbeint hagræði magnpósts væri metið að hámarki um 3-4 kr./bréf, þ.e. sá sparnaður sem ekki náðist að fanga með beinum hætti innan einstakra kostnaðarstöðva í móttöku og flokkun póstis í verð- og afsláttarlíkani ÍSP. Um var að ræða óbeinan kostnað sem nam um 7-9% af þeim kostnaði, þ.e. 3-4 kr. af 45-46

kr., sem sparaðist við magnpóstsviðskipti samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP eða sem samsvarar allt að 3% af heildarkostnaði 0-50 gr. magnbréfa.

PFS taldi rökrétt að tengja framangreint óbeint hagræði við þá aðila sem afhentu reglubundið magnpóst og nytu þá viðskiptakjara í samræmi við afhent magn vegna aukins hagræðis sem slíkt orsakaði. Fjárhæðin samsvarar afslætti sem nemur allt að 5% viðbótarafslætti af mánaðarlegum viðskiptum í samræmi við uppsafnað magn á mánuði. Réttlæting þess að viðkomandi viðskiptavinahópur bjóðist slíkur viðbótarafsláttur umfram aðra viðskiptavini félagsins byggðist á því að þessir aðilar geta að mati PFS haft reglubundið samráð við ÍSP þegar um afhendingu á mjög miklu magni pósts er að ræða, auk jafnari gæða, forflokunar, röðunar o.fl. Því mætti gera ráð fyrir að slík viðskipti sköpuðu tækifæri fyrir ÍSP að nýta betur fjármagn og mannafla í móttöku og flokkun pósts.

Ofangreint takmarkast þó við raunkostnað ÍSP af viðkomandi þáttum í starfsemi sinni, svo og lög og reglur sem gilda um rekstarleyfishafa, auk þess sem hafa ber í huga þann takmarkandi þátt að sendendur pósts hafa mest um það að segja í hve miklu magni og hvenær póstur berst hverju sinni, en ekki ÍSP eða söfnunaraðilar.

Eins og áður hefur komið fram þá var það niðurstaða héraðsdóms að PFS væri ekki heimilt að ákvarða gjaldskrá ÍSP að eigin frumkvæði. ÍSP hefur því ekki verið bundinn af ákvörðun PFS nr. 14/2013 og úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2013 frá dómi héraðsdóms haustið 2015. ÍSP byggir þó enn afsláttarfyrirkomulag sitt á forsendum og útreikningum sem fram koma í ákvörðun PFS nr. 16/2012 og 14/2013.

Til að PFS geti fallist á að fyrirhuguð breyting á gjaldskrá ÍSP fái samrýmst 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, þ.e. hvernig gjaldskráin taki mið af kostnaði sem ekki þarf að leggja út í við venjulega pósthjónustu, er þörf á að fyrirtækið leggi fram ítarlegan rökstuðning ásamt sundurliðuðum forsendum og útreikningum sem styðji með skýrum hætti við þá niðurstöðu félagsins að afslættir skuli lækka sem nemur núverandi viðbótarafsláttum þar sem ekki sé marktækt hagræði af reglubundnum viðskiptum að mati félagsins. Framsetning greiningarinnar verði með þeim hætti að hægt sé að tengja við LRAIC kostnaðarlíkan félagsins. Jafnframt verði umfjöllun PFS í ákvörðun nr. 14/2013 höfð til hliðjónar. Einnig komi fram magn- og kostnaðarþróun magnpósts frá árinu 2012, auk samantektar á magn- og kostnaðarþróun magnpósts frá árinu 2012.“

Taldi stofnunin sig því ekki hafa nauðsynlegar upplýsingar til að geta tekið afstöðu til þess hvort fyrirhuguð breyting væri í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002.

4.

Kvörtun Burðargjalda

Með bréfi, dags. 14. júní 2017, barst stofnuninni kvörtun frá Burðargjöldum ehf. Með bréfi PFS, dags. 15. júní 2017, var lögmanni Burðargjalda tilkynnt að stofnunin hafi þegar kallað eftir skýringum og upplýsingum frá ÍSP vegna þeirra breytinga sem tilkynntar höfðu verið af

hálfu ÍSP. Jafnframt kom fram í bréfi stofnunarinnar að hún lyti svo á að Burðargjöld hafi með kvörtun sinni orðið aðili að því stjórnsýslumáli sem nú væri hafið.

Krafa Burðargjalda var eftirfarandi:

„Krafa um að PFS sendi tilmæli til Íslandspósts um að fyrirtækið falli frá fyrirhuguðum breytingum á viðskiptaskilmálum og gjaldskrá frá og með 1. september nk. og eftir atvikum taki ákvörðun um að fella umræddar ákvörðun Íslandspósts um breytingar á viðskiptaskilmálum og gjaldskrá fyrirtækisins vegna bréfa 0-50 gr., úr gildi.“

Í kvörtuninni er vísað til tilkynningar ÍSP, dags. 7. apríl 2017, um niðurfellingu á viðbótarafsláttum frá og með 1. september nk. Af bréfinu yrði hins vegar ekki ráðið með fullkominni vissu hvaða rök stæðu til þessarar aðgerðar, að öður leyti en því að vísað væri til þess að ekki væri það hagræði til staðar fyrir fyrirtækið að það gæti réttlætt afsláttinn.

Þá benda Burðargjöld á að aðdraganda þessara breytinga mætti rekja til breytinga sem gerðar voru á gjaldskrá ÍSP með ákvörðun PFS nr. 16/2012. Í þeim breytingum hafi m.a. falist að magnafslættir vegna afhendingar einstakra sendinga voru hækkaðir en viðbótarafslættir vegna reglubundina viðskipta voru lækkaðir verulega.

Ákvörðun PFS hafi verið kærð af samkeppnisaðila Burðargjalda. Ekki hafi hins vegar verið fallist á meginkröfu kæranda um að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi í heild sinni, en sá hluti ákvörðunarinnar sem laut að reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum var á hinn bóginn felldur úr gildi með úrskurði nefndarinnar. Í niðurstöðu nefndarinnar er að finna skýr sjónarmið og rök fyrir því að umtalsvert hagræði felist í því að eiga viðskipti við söfnunaraðila, líkt og Burðargjalda, sem fer algerlega í bága við þau rök sem fyrirtækið notar nú til þess að gera nánar tilgreindar breytingar á viðskiptaskilmálum.

Nánar tiltekið hafi nefndin komist svo að orði:

„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 reglubundinn magnviðskipti 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. „

Í kjölfarið hafi ÍSP lagt fram nýja skilmála þar sem leitast hafi verið við að færa rök fyrir því að umræddir afslættir ættu að vera á bilinu 0-3%. Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 var þessum viðskiptaskilmálum félagsins hafnað og komist að sömu niðurstöðu og áður um að afslátturinn ætti að vera á bilinu 2-5%. Ákvörðun PFS hafi síðan verið staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar- fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013. Þar hafi fyrri sjónarmið um hagræði ÍSP af reglubundnum viðskiptum verið áréttuð. Úrskurður nefndarinnar var síðan ógildur með dómi nr. E-2249/2014. Niðurstaða héraðsdóms hafi fyrst og fremst verið byggð á

lögmatísreglunni. Hvergi í dómnum hafi verið vísað til þess að umræddir afslættir, þ.e. afslættir vegna reglubundinna og umfangsmikla viðskipta, fái ekki samrýmst lögum eða að hagræði vegna þeirra viðskipta væri ekki til staðar. Að mati Burðargjalda geti dómurinn því alls ekki staðið sem rök fyrir ákvörðun fyrirtækisins um að fella umrædda afslætti úr gildi á grundvelli þess að ekkert hagræði sé af viðskiptunum, líkt og lesa megi úr bréfi fyrirtækisins, dags. 7. apríl 2017, til Burðargjalda.

Jafnframt vísa Burðargjöld til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 þar sem fram kemur að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá aðila sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu, eða fyrirtæki sem safna saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Þetta hefur rekstrarleyfishafi gert. Slík gjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.

Benda Burðargjöld á að í bréfi ÍSP, séu þau einu rök færð fyrir ákvörðun fyrirtækisins um niðurfellingu viðbótarafsláttarins „að ekki sé um marktækt hagræði af starfsemi hans sem gefi tilefni til afsláttar og því verði þeir felldir niður að fullu“. Þá er í bréfinu vísað til niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, eins og áður er getið, án þess að rök fyrir breytingunum verði sótt í niðurstöðu hans.

Að mati Burðargjalda er því vandséð að þau rök sem ÍSP ber fyrir sig í umræddu bréfi fái staðist gildandi lög og reglur og vísar fyrirtækið til eftirfarandi atriða í því sambandi:

„Í fyrsta lagi liggur fyrir að ítrekað hefur komið fram í ákvörðunum PFS og úrskurðum Úrskurðarnefndar á sviði póstmála að rekstrarleyfishafi hafi af því hagræði að söfnunaraðili líkt og umbj. minn safni saman pósti og komi honum þannig flokkuðum til rekstrarleyfishafa. Mat á hagræðinu hefur því þegar farið fram í samræmi við tilvitnuð ummæli úr úrskurði úrskurðarnefndar. Engin ný rök hafa því verið færð fram sem hnekkja framangreindu mati eftirlitsaðila, né að slík sjónarmið hafi verið viðurkennd af þeim.

Í annan stað kemur hvergi fram í niðurstöðu umrædds dóms Héraðsdóms Reykjavíkur, sem vísað er til í fyrrnefndu bréfi Íslandspósts til umbj. míns, að fella ætti viðbótarafslátt umbj. míns vegna reglubundinna og umfangsmikilla viðskipta út úr gjaldskrá fyrirtækisins. Þvert á móti var úrskurður úrskurðarnefndar einvörðungu felldur úr gildi með vísan til þess að lögbundið hlutverk PFS væri ekki það að setja gjaldskrá fyrir rekstrarleyfishafa, líkt og átti sér stað umrætt sinn, heldur að samþykkja eða synja þeirri gjaldskrá sem rekstrarleyfishafi leggur fram skv. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, líkt og áður hefur verið rakið. Samkvæmt þeirri lagagrein er það hlutverk stofnunarinnar að annast framkvæmd laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Það er því á verksviði PFS að gæta að gjaldskrá og viðskiptaskilmálar rekstrarleyfishafa uppfylli ákvæði laga og reglna sem um það gilda, gefa fyrirmæli og fylgja þeim eftir. Dómurinn er því á engan hátt rökstuðningur eða fordæmi fyrir því að fella eigi umræddan afslátt úr gildi á þeirri forsendu að Íslandspóstur hafi ekki hagræði af starfsemi umbj. míns eða annarra sambærilegra söfnunaraðila á póstmarkaði. Því er tilvísun Íslandspósts til þessa dóms í bréfinu, í engu samræmi við efni bréfsins

og/eða dómsins og þá ætlun fyrirtækisins að gera breytingar á gildandi viðskiptaskilmálum líkt og að framan er rakið. “

Telja Burðargjöld í ljósi framangreinds, að gjaldskráin fái ekki samrýmst efni 4. og 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, þar sem breytingin hafi í för með sér að ekki verður lengur tekið mið af því hagræði sem ÍSP hefur af starfsemi Burðargjalda, sem því ber að gera lögum samkvæmt.

Með vísun til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan, var sú krafa sett fram að PFS beindi því til ÍSP að fyrirtækið myndi falla frá fyrirhuguðum breytingum. Fallist ÍSP ekki á það var krafist ákvörðunar PFS um lögmæti hennar.

Auk framangreindrar kröfu fóru Burðargjöld fram á að PFS tæki bráðabirgðaákvörðun, sbr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 69/2003, þar sem dráttur á málinu myndi valda því að réttindi færi forgörðum eða hann yrði fyrir verulegu fjártjóni. Krafa Burðargjalda um töku bráðabirgðaákvörðunar var tekin fyrir í sérstöku máli, sjá nánar kafla III.

5.

Skýringar ÍSP

Með bréfi, dags. 28. júní 2017, barst PFS síðan frekari efnislegur rökstuðningur ÍSP fyrir þeim breytingum sem fyrirtækið hafði tilkynnt um. Samhengisins vegna verður gerð grein fyrir þeim í kafla IV.

III.

Bráðabirgðaákvörðun PFS

Með ákvörðun PFS nr. 9/2017 frestaði PFS gildistöku niðurfellingu á viðbótarafslættinum, til samræmis við kröfu Burðargjalda, þar til PFS hafði yfirfarið og samþykkt þær skýringar og röksemdir sem ÍSP hafði gefið fyrir breytingunum. Bráðabirgðaákvörðun PFS var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem staðfesti ákvörðun PFS með úrskurði nr. 3/2017, þó með þeim breytingum að yfirferð PFS skyldi vera lokið fyrir 1. nóvember 2017.

IV.

Tilkynning PFS um framhald málsins

1.

Almennt

Í samræmi við 2. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, tilkynnti stofnunin ÍSP, sem og Burðargjöldum að stofnun hygðist halda áfram að skoða röksemdir og forsendur ÍSP fyrir þeim breytingum sem fyrirtækið áformaði að gera á viðskiptaskilmálum félagsins., sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 3. og 5. júlí 2017.

Jafnframt var lögmanni Póstmarkaðarins sent gögn málsins og fyrirtækinu gefinn kostur á að koma með athugasemdir, ef einhverjar væru, enda leit PFS svo á að félagið hefði hagsmuni af niðurstöðu málsins.

Í þessu kafla verður gerð grein fyrir sjónarmiðum ÍSP, sem og Burðargjalda og Póstmarkaðarins um efnisþátt málsins.

2.

Skýringar ÍSP fyrir breytingunum, sbr. bréf dags. 28. júní 2017

Í bréfi ÍSP, dags. 28. júní 2017, skýrir fyrirtækið breytingar á viðskiptaskilmálanum með eftirfarandi hætti:

„Þegar þættir sem mögulega gætu leitt til kostnaðarhagræðis sem tengist umræddum viðbótarafsláttum eru skoðaðir er einungis verið að skoða þann mismun sem felst í viðskiptum við einn stóran aðila umfram fleiri smærri, á tilteknu tímabili. Gera verður skýran greinarmun á þeim þáttum annars vegar og hins vegar þeim þáttum kostnaðarhagræðis sem leiða til afslátta sem kallaðir hafa verið vinnsluafslættir eða magnafslættir og eru veittir á grundvelli afhents magns í hvert sinn með tilteknum frágangi en þeir hafa verið á bilinu 2-14% og eru óbreyttir.“

Með bréfi ÍSP fylgdi samantekt þar sem fyrirtækið fór yfir þau atriði sem nefnd hafa verið sem grundvöllur viðbótarafslátta, ásamt lýsingu á því hvernig meðhöndlun er háttáð miðað við að magn komi frá einum stórum viðskiptavini á tilteknu tímabili umfram fleiri smærri ásamt niðurstöðu um mögulegt hagræði því tengdu. Jafnframt ítrekaði ÍSP að ekki væri mögulegt að leggja fram útreikninga á einhverju sem ekki er til staðar.

Í viðaukanum var fjallað um nokkur atriði sem gætu tengst afsláttum vegna reglubundinna viðskipta. Í fyrsta lagi yfirsýn sem leitt gæti til skilvirkni og hagræðingar, en samkvæmt ÍSP var ekkert kostnaðarhagræði tengt mögulegri aukinni yfirsýn, m.a. vegna þess að engir samningar væru til um hvenær magn kemur til vinnslu eða gerð krafa um áætlanir. Í öðru lagi um skipulag og nýtingu mannafla, en ÍSP telur m.a. að skipulag og nýting mannafla sé ekki háð því hvaðan magnið kemur og enginn munur sé fólgin í því hvort magn komi frá stórum aðila eða smærri aðilum og því ekki hægt að leiða fram kostnaðarhagræði. Í þriðja lagi skipulag og nýting búnaðar og fjármagns, en samkvæmt ÍSP skiptir engu máli hvort magn kemur frá stórum aðila eða fleiri smærri, aðalmálið sé fjöldi eintaka og ekkert kostnaðarhagræði í þessu samhengi sem hægt er að tengja einum stórum aðila. Í fjórða lagi samráð við gæði við afhendingu, en það atriði ætti eingöngu við um vinnsluafslætti. Í fimmta lagi taldi fyrirtækið upp nokkur atriði sem mögulega gætu leitt til viðbótarafslátta vegna viðskipta við stóran viðskiptavin miðað við fleiri smærri, s.s. nokkrir liðir sem tengdust vinnslu pósts, meðhöndlun í stoðdeildum. Stærðargráða þess hagræðis væri hins vegar afar lítið.

Mótmælir ÍSP einnig þeirri skoðun PFS að engin greining hafi farið fram og vísar í því sambandi til viðaukans sem gerð er grein fyrir hér að ofan. Niðurstaða greiningarinnar hafi hins vegar verið að ekkert marktækt hagræði hafi átt sér stað. Magnafslættir ÍSP hafa þann megintilgang að hvetja sendendur til þess að senda aukið magn og verður þeim tilgangi aðeins náð með því að afslátturinn nái til sendanda, þar sem magnið verður til, en ekki til söfnunaraðila, sem ekki er unnt að sýna fram á með óyggjandi hætti og mælanlegum rökum að stuðli í sjálfu sér að aukinni eftirspurn. Þetta er í samræmi við sjónarmið sem fram koma í nýlegri dómaframkvæmd víða í Evrópu sem byggir á póstitlskipuninni, en í því sambandi vísast m.a. til dóms ECJ í máli nr. C-340/2013, frá 11. febrúar 2015, sbr. álit Advocate í nefndu máli.

Þá bendir ÍSP á að umrætt fyrirkomulag hafi verið sett upp að frumkvæði PFS en ekki ÍSP. Fyrirtækið sé því í afar einkennilegri stöðu að vera ætlað að færa rök fyrir ákvörðun PFS um viðbótarafslætti eða að afsanna þann málatilbúnað sem þar er settur fram.

Jafnframt telur ÍSP að fyrirtækið hafi uppfyllt ákvæði 5. mgr. 16. gr. póstlaga með því að annars vegar vera með sérstaka verskrá fyrir magnpóst sem er lægri en almenn verðskrá og hins vegar með því að veita afslætti á grundvelli afhents magns í hvert sinn, eins og kveðið er á um í greininni, afslættir sem kallaðir hafa verið magn- eða vinnsluafslættir og eru óbreyttir frá því sem verið hefur eins og áður er komið fram. Þessi munur á verðskrá og afsláttum eiga sér stoð í kostnaðarhagræði sem unnt er að ná fram, enda séu sendingar með þeim hætti sem tilgreint er í skilmálum félagsins varðandi þessa tegund pósts.

Varðandi það atriði að félagið sýni fram á hvaða breytingar hafa orðið í starfsumhverfi félagsins frá því að umrætt fyrirkomulag var tekið upp sem réttlætt gæti niðurfellingu afsláttarins vill ÍSP taka fram að það hafa einmitt ekki orðið breytingar á starfsumhverfi félagsins eða aðstæðum á póstmarkaði, að þessu leyti, frá því að umræddir afslættir voru teknir upp og vísar í því sambandi m.a. í bréf ÍSP, dags. 29. janúar 2013, þar sem fyrirtækið taldi að mögulegt kostnaðarhagræði sem metið var að kynni að nást vegna viðskiptanna, hafi verið metið á bilinu 1,5-3%. PFS hafnaði þeirri aðferðarfræði sem ÍSP viðhafði við útreikning á afsláttunum og lagði á afslætti byggða á eigin mati í framhaldinu.

Jafnframt er það skoðun ÍSP að ekki hafi farið fram efnislegt mat af hálfu PFS á hagræði sem leitt gæti til viðbótarafsláttar. Í ákvörðun nr. 14/2013 (bls. 20 í kafla nr. 4.4.) að finna niðurstöðu PFS um stærðargráðu afsláttar vegna reglubundina viðskipta fyrirtækja/söfnunaraðila. Þar kemur fram að PFS telji að í rekstrar- og fjárfestingakostnaði ÍSP komi fram það hagræði í rekstri og fjárfestingu sem félagið hafi af viðskiptum við stórnotendur undanfarin ár, sem niðurstaða kostnaðarbókhalds (afkomulíkans) ÍSP endurspeglí. Í kaflanum er sett fram mat, vangaveltur og sjónarmið PFS varðandi útreikninga á kostnaðarhagræði tengdu viðbótarafsláttum og fram kemur að inni í kostnaði ÍSP sé hagkvæmni sem ætla megi að sé tilkomin vegna magnviðskipta við stórnotendur að mati PFS. Þetta geti ÍSP ekki tekið undir.

Að mati ÍSP er meginreglan í lögum um póstpjónustu hins vegar ljós, eins og fram kemur í 5. mgr., að verðlagning skuli miðast við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og við uppbyggingu afsláttar skuli litið til kostnaðar sem sparast við magnviðskipti miðað við venjulega póstpjónustu. Telur fyrirtækið að við mat á viðbótarafsláttum eigi að horfa til kostnaðarmismunar við þau viðskipti sem þar liggja að baki samanborið við önnur viðskipti. Því verður að horfa til þess kostnaðarhagræðis sem raunverulega er hægt að ná og leggja það til grundvallar viðskiptum.

Gera verður skýran greinarmun á þeim þáttum annars vegar sem leitt gætu til kostnaðarhagræðis vegna viðskipta stærri aðila umfram minni og gætu verið grundvöllur viðbótarafsláttar og hins vegar þeim þáttum kostnaðarhagræðis sem leiða til afsláttar sem kallaðir hafa verið vinnsluafslættir eða magnafslættir. Þar liggur mikið kostnaðarhagræði í því að fá magn afhent eins og skilmálar félagsins að baki þeim afsláttum segja fyrir um. Í 8. mgr. 4. kafla í bréfi PFS kemur fram að réttlæting þess að viðkomandi viðskiptavinahópi bjóðist slíkur viðbótarafsláttur umfram aðra viðskiptavinum félagsins byggist á því að þessir aðilar geta að mati PFS haft reglubundið samráð við Íslandspósts þegar um afhendingu á mjög miklum magni pósts er að ræða, auk jafnari gæða, forflokunar, röðunar o.fl. Því mætti gera ráð fyrir að slík viðskipti sköpuðu tækifæri fyrir Íslandspósts að nýta betur fjármagn og mannafla í móttöku og flokkun.

Þarna er dæmi um það að ekki sé gerður greinarmunur á þáttum sem leiða til vinnsluafslátta annars vegar og viðbótarafslátta hins vegar. Þeir liðir sem þarna eru taldir upp eru grundvöllur vinnsluafslátta á bilinu 2-14% en skilyrði þeirra eru tilgreind í viðskiptaskilmálum félagsins.

Þá vísar ÍSP til dóms ECJ í máli C-340/13 en í dómnum er lagt til grundvallar mismunur sá sem er á magnafsláttum sem tengjast vinnslu póstsendinga („operational discounts“), sem magnafsláttarkerfi Íslandspóstis byggist á og viðbótarafsláttum („Quantity discounts“) sem eingöngu miðast við viðskipti á tilteknu tímabili og sem eingöngu eru viðskiptalegs eðlis („commercial“) og Íslandspóstur hefur ákveðið að afleggja. Var það niðurstaðan í umræddu máli að heimilt væri í raun að afleggja slíka afslætti og taka í staðinn upp afslætti, sem beindust að sendendum beint, en ekki söfnunaraðilum, með það að markmiði að auka póstmagn sendenda.

Íslandspóstur dregur síðan niðurstöðu sína saman með eftirfarandi orðum:

„Í ljósi þess sem fram kemur hér að framan treystir Íslandspóstur sé ekki til að leggja fram tillögur um viðbótarafslætti á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu enda ekki um marktækt hagræði að ræða vegna þessara viðskipta umfram önnur.“

3.

Sjónarmið hagsmunaaðila

Með bréfi, dags. 5. júlí 2017, var lögmanni Burðargjalda tilkynnt um framhald málsins, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, og fyrirtækinu boðið að gera athugasemdir við þær skýringar ÍSP sem borist höfðu með bréfum, dags. 28 og 29. júní sl. Þann sama dag var einnig sent bréf til lögmanns Póstmarkaðarins og fyrirtækinu boðið að koma að sínum athugasemdum um efnispátt málsins, ef einhverjar væru. Með bréfum, dags. 21. júlí 2017, bárust stofnuninni síðan athugasemdir frá fyrirtækjunum. Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir þeim atriðum í umsögn fyrirtækjanna sem hafa þýðingu í hinni efnislegu umfjöllun PFS.

3.1.

Burðargjöld

Í athugasemdum Burðargjalda er m.a. vikið að því að með lögum nr. 136/2002, hafi verið samþykkt sérstök heimild til handa rekstrarleyfishafa til að setja sérstaka afsláttargjaldskrá vegna póstsendinga innan einkaréttar og alþjónustu fyrir aðila sem afhenda mikið magn sendinga og/eða safna saman póstsendingum mismunandi fyrirtækja. Afslátturinn hafi verið bundinn við afhendingu magns sem bærir rekstrarleyfishafa. Benda Burðargjöld á að ÍSP hafi ekki gert athugasemdir við lagabreytinguna.

Síðan segir:

„Það liggur fyrir að fyrirtæki sem nýtur einkaréttar á markaði, líkt og Íslandspóstur gerir, verður að byggja ákvarðanir um verð og afslætti til handa einstaka viðskiptavinum á gegnsæjum og skýrum reglum sem samræmast sjónarmiðum um jafnræði og samkeppni á markaði, ellegar er hættu á því að starfsemi og ákvarðanir þess geti brotið gegn eðlilegum og heilbrigðum samkeppnissjónarmiðum með tilheyrandi tjóni fyrir einstök fyrirtæki og samfélagið í heild. Með

lagabreytingunum var Alþingi því fyrst og fremst að reyna að tryggja jafnræði aðila á markaði vegna útsendingu bréfaþóstsendinga, sem féllu innan einkaréttarins. Eðli málsins samkvæmt, miðað við þá stöðu sem uppi var, þótti ekki tilhlýðilegt að fyrirtækið sjálft tæki eigin ákvarðanir, jafnvel geðþóttarákvarðanir, um afslætti einstakra stórnotenda innan einkaréttarins sökum hættu á mismunun gagnvart aðilum á markaði. Það voru því fyrst og fremst samkeppnissjónarmið og sjónarmið um jafnræði aðila sem réðu för þegar umrædd breyting var gerð á löggjöfinni árið 2002.“

Í þessu ljósi er því óhjákvæmilegt annað en að vekja sérstaka athygli á þeim misskilningi, sem virðist koma fram í bréfi ÍSP, þess efnis að í ákvæði 5. mgr. 16. gr. felist heimild til handa rekstrarleyfishafa, en ekki skylda, til að setja sérstaka gjaldskrá vegna þeirra sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu. Vísar fyrirtækið einnig til einkaréttar ÍSP, sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu, sem og rekstrarleyfis fyrirtækisins. Af því leiði að fyrirtækið er markaðsráðandi í skilningi 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

3.2.

Póstmarkaðurinn

PFS bárust athugasemdir Póstmarkaðarins með bréfi, dags. 21. júlí 2017. Í þeim er m.a. lögð áhersla á að ÍSP hafi í áratugi veitt afslætti til stórnotenda og söfnunaraðila á grundvelli umfangs viðskiptavísað til þeirra afsláttarskilmála sem í gildi voru til ársins. Víkur fyrirtækið síðan stuttlega að samanburði á þeim skilmálum sem voru í gildi fram til ársins 2012 og þeim skilmálum sem þá tóku gildi. Síðan segir:

„Í kjölfar ákvörðunar PFS nr. 16/2012 var m.a. deilt um það hvort hagræði af viðskiptunum væri rétt greint. Af hálfu Póstmarkaðarins ehf. var því haldið fram að hagræði af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum hlyti að vera ranglega greint og væri því hærra. Við rekstur máls nr. 5/2012 hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála komst nefndin svo að orði í umfjöllun um áður nefndan 2-5% afslátt:

Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglulega mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir póstrekkanda sem taka verið tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin magnviðskipti 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.

Úrskurðarnefndin taldi hins vegar að PFS hefði ekki rökstutt hvers vegna afslátturinn ætti að liggja á bilinu 2-5% og felldi því þennan þátt gjaldskrárinnar úr gildi. Í framhaldinu lagði Íslandspóstur ohf. fram nýja skilmála þar sem leitast var að færa rök fyrir því að afslættir ættu að vera á bilinu 1,5-3% í stað 2-5%. Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 var þessum skilmálum Íslandspósts ohf. hafnað og komist að sömu niðurstöðu og áður um að afslættirnir ættu að vera á bilinu 2-5%. Í máli úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013 áréttaði nefndin fyrri

sjónarmið um að reglubundin magnviðskipi ættu að auka yfirsýn póstrekanda og þar með skilvirkni og möguleika til hagræðingar í rekstri. Taldi nefndin niðurstöðu PFS um 2-5% afslætti vera í samræmi við þau sjónarmið og féllst á þau rök sem færð höfðu verið fram af PFS því til stuðnings.“

Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 26. október 2015 hafi úrskurður úrskurðarnefndar verið felldur úr gildi á þeim grunni að brotið hafi verið gegn lögmatísreglu, þ.e. að heimild skorti í lögum til ákvörðunar PFS. Í dómi héraðsdóms hafi hins vegar engin afstaða verið tekin til efnis þeirra skilmála sem PFS innleiddi.

ÍSP hafi hins vegar áfram veitt afslætti til stórnotenda og söfnunaraðila þar til fyrirtækið kynnti með bréfi, dags. 7. apríl 2017, að umræddir afslættir yrðu felldir niður að fullu með þeim rökum einum að ekki væri um marktækt hagræði að ræða sem gæfi tilefni til afsláttarins. Að mati Póstmarkaðarins eru engar röksemdir færðar fram fyrir þessari breytingu, þrátt fyrir að fyrirtækið hafi til áratuga talið umtalsvert hagræði af viðskipum af þessum toga.

Þá mótmælir Póstmarkaðurinn því að að ákvörðun ÍSP sé í samræmi við dóm Héraðsdóm Reykjavíkur, enda engin umfjöllum í dómnum um umrædda afslætti. Af umræddum dómi hafi það eitt leitt að fyrri málsmeðferð við innleiðingu nýrra skilmála og gjaldskrár innan einkaréttar var talin ólögmat, þar sem ranglega var að henni staðið að formi til.

Með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 9/2017 hafi verið mælt fyrir um að skilmálabreyting ÍSP tæki ekki gildi fyrr en fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hefði hlotið viðeigandi samþykki af Póst- og fjarskiptastofnun.

Við meðferð þess máls sem leiddi til áðurgreindrar bráðabirgðaákvörðunar hafi PFS átt í samskiptum við ÍSP þar sem kallað var eftir rökstuðningi fyrirtækisins fyrir breytingunum. Svör hafi borist með bréfum, dags. 24. maí og 28. júní sl., auk þess sem fyrirtækið lýsti í bréfi dags. 29. júní afstöðu til kröfu burðargjalda um bráðabirgðaákvörðun. Að mati Póstmarkaðarins gefa efni bréfa ÍSP tilefni til eftirfarandi athugasemda.

Um forsendur skilmálabreytinga Íslandspósts ohf.

a) *Um skyldu Íslandspósts til að haga verðlagningu í samræmi við kostnað/hagræði.*
Póstmarkaðurinn mótmælir því að ÍSP sé ekki skylt að birta umrædda sérgjaldskrá og að ljóst sé að hún þurfi að uppfylla þær kröfur sem fram koma í 16. gr. laga um pósthjónustu.

b) *Um fyrri rannsóknir PFS og samhengi gjaldskrár innan einkaréttar*
Póstmarkaðurinn bendir á að vert sé að hafa í huga að tilvísun ÍSP til frumkvæðis PFS að umræddum breytingum og skort á valdheimildum eigi við um gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar í heild sinni, ekki einungis afslætti til stórnotenda og söfnunaraðila. Fyrirtækið hafi ekki lagt fram nýja skilmála og gjaldskrá heldur hafi þvert á móti starfað á grundvelli gjaldskrárinnar frá 2012. Ekki stóði fyrir ÍSP að reka einhverja hentistefnu í þessum efnunum, ekki síst þegar horft er til þess að sá hluti gjaldskrárinnar sem hér er til umfjöllunar er tengdur öðrum hlutum gjaldskrárinnar órjúfanlegum böndum að mati Póstmarkaðarins.

Nánar tiltekið segir Póstmarkaðurinn:

„Þegar PFS tók afslætti vegna reglubundinna magnviðskipta til sérstakrar skoðunar í ákvörðun nr. 14/2013, sbr. úrskurð í máli nr. 3/2013, var kostnaðargrunnur Íslandspóstshf. metinn. Aðferðarfræði PFS í umræddu máli var sú að greina kostnaðarbókhald Íslandspóstshf. en að þeirri greiningu lokinni var niðurstaða stofnunarinnar sú að lægsta mögulega kostnaðarverð að viðbættum hæfilegum hagnaði væri 58 krónur á hvert bréf fyrir BM póst og 74 fyrir AM póst. PFS greindi síðan sérstaklega það hagræði sem talið var fólgið í afhendingu á stökum sendingum til póstmíðstöðvar. Að þeirri greiningu lokinni stóðu eftir 3-4 krónur á hvert bréf sem stofnunin taldi að aðrir hlutir gjaldskrárinnar næðu ekki að fanga. Haggræði sem fólgið er í fyrirsjáanleika af miklum og reglubundnum viðskiptum, bæði með tilliti til fjárfestinga og mönnun, var því talinn nema þessum 3-4 krónum eða allt að 5%.“

Póstmarkaðurinn hafi gagnrýnt þessa aðferðarfræði á sínum tíma, en fyrirtækið taldi að með þessari aðferðarfræði væri hagræði af stökum sendingum ofmetið en hagræði af miklum reglubundnum magni vanmetið og hafi verið færð fram margvísleg rök fyrir því álit.

Síðan segir:

„...Eftir stendur hins vegar sú staðreynd að PFS og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafa nú þegar lagt eigið mat á hagræði af stökum afhendingum annars vegar og reglubundnum viðskiptum hins vegar. Því mati hefur ekki verið hnekktt og engin gögn hafa verið færð fram af Íslandspósti ohf. sem gefa tilefni til breytinga á þessum þætti gjaldskrárinnar. Mat PFS á umræddu hagræði stendur því óhaggað.

Mikilvægt er að halda því til haga að ef Íslandspóstur ohf. hyggst endurmeta hagræði af magnviðskiptum þá verður það ekki gert án þess að leggja jafnhliða mat á hagræði af stökum sendingum og reglubundnum viðskiptum. Af áðurgreindri aðferðarfræði PFS við greiningu á kostnaðarlegu hagræði leiðir að afslættir sem innleiddir voru árið 2012 eru tengdir innbyrðis. Ef afslættir af reglubundnum viðskiptum eru aflagðir án nokkurra breytinga á gjaldskránni að öðru leyti jafngildir það einfaldlega gjaldskrárhækkun, auk þess sem þær forsendur sem lágu að baki gjaldskránni á sínum tíma eru þá brostnar.“

c. Um mat Íslandspóstshf. á af hagræði af magnviðskiptum

Póstmarkaðurinn bendir á að lítið samræmi hafi gætt hjá ÍSP við mat á hagræði af magnviðskiptum. Fyrirtækið hafi t.d. á árinu 2013 haldið því fram að það væri ekkert. Síðan hafi fyrirtækið fært rök fyrir því að það væri á bilinu 1-3%. PFS og síðan úrskurðarnefndin hafi ekki fallist á röksemdir ÍSP og töldu að afslættir ættu að vera á bilinu 2-5%. Að mati Póstmarkaðarins er með öllu óútskýrt og órökstutt hvað valdi því að ÍSP telji nú að hagræðið sé ekkert. Bendir Póstmarkaðurinn á að í bréfi ÍSP til PFS, dags. 28. júní sl. er með afdráttarlausum hætti staðfest að ekki hafi „orðið breytingar á starfsumhverfi félagsins eða aðstæðum á póstmarkaði, að þessu leyti, frá því að umræddir afslættir voru teknir upp“. Að mati Póstmarkaðarins liggur því fyrir að engar breytingar hafa orðið á ytri eða innra umhverfi ÍSP sem réttlætir þessar breytingar á gjaldskránni.

Þá bendir Póstmarkaðurinn á, að ÍSP beri því nú við, að umræddir afslættir hafi verið ákveðnir að frumkvæði PFS og það sé ekki rétt að leggja þá byrði á fyrirtækið að færa rök gegn þessum afsláttum. Þetta sé heldur öfugsnúið þegar horft sé til þess að mat fyrirtækisins á umræddum afsláttum hafi verið miklum mun hærra. Þess utan liggja það fyrir að í viðskiptum sem ekki eru háð einkarétti meti fyrirtækið það svo að mikið hagræði sé fólgið í reglubundnum viðskiptum.

d) *Um að fyrirhuguð breyting muni raska samkeppni verulega*

Póstmarkaðurinn tiltekur einnig að meðal skilgreindra verkefna PFS skv. 3. gr. laga nr. 69/2003 er að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á póstmörkuðum. Vegna einkaréttar Íslandspósts ohf. er fyrirtækið óhjákvæmilegur viðsemjandi söfnunaraðila. Fyrirtækið sé einnig keppinautur söfnunaraðila enda sinni fyrirtækið sjálf þeim þjónustupáttum sem söfnunaraðilar bjóða upp á. Jafnframt leiði af einkaréttinum að samkeppni á póstmörkuðum er verulegum takmörkunum háð. Þá geri einkarétturinn það að verkum að hvers kyns breytingar á skilmálum eða gjaldskrá innan einkaréttar er til þess fallin að hafa mikil áhrif á starfsemi söfnunaraðila, enda er starfsemi þeirra alfarið byggð á miðlun pósts sem fellur innan einkaréttarins.

Póstmarkaðurinn lýsir starfsemi fyrirtækisins með eftirfarandi hætti:

„Starfsemi söfnunaraðila gengur út á að ná fram lægri verðum í viðskiptum við Íslandspósts ohf. á grundvelli þess hagræðis sem fólgið er í umfangi viðskiptanna. Á þeim grundvelli geta söfnunaraðilar samið við póstnotendur um afslætti sem eru hærri en þeir njóta í beinum viðskiptum við Íslandspósts ohf. Umræddir póstnotendur njóta þess hagræðis að hluta þar sem þeim er veitt hlutdeild í þessu viðbótarhagræði. Mismunurinn þarf síðan að dekkja kostnað af starfsemi söfnunaraðilans og arðsemi af rekstrinum.“

Einnig hafi svigrúm söfnunaraðila til starfsemi verið skert til muna með þeim breytingum sem gerðar voru á árinu 2012. Hvað sem líður réttmæti þeirra breytinga þá sé staðreyndin sú að tilvist söfnunaraðila hafi frá þeim tíma fyrst og fremst grundvallast á umræddum 2-5% viðbótarafslætti sem eingöngu býðst þeim sem eiga í reglubundnu og umfangsmiklum viðskiptum við ÍSP. Rekstur Póstmarkaðarins hafi frá þeim tíma verið í járnnum, þrátt fyrir verulega hagræðingu í rekstri.

Um áhrif breytinganna á söfnunarmarkaði sagði Póstmarkaðurinn eftirfarandi:

„Enginn vafi leikur á því að verði afsláttur vegna reglubundina viðskipta aflagður þá er starfsemi umbjóðanda míns samstundis sjálfhætt. Með þeirri breytingu væri grundvelli kippt undan starfsemi söfnunaraðila. Viðskiptin myndu þá færast í það horf að póstnotendur ættu í beinum viðskiptum við einkaréttarhafann. Hvati Íslandspósts ohf til þessara breytinga er því án nokkurs vafa mikill. Að sama skapi er ljóst að áhrif breytinganna á söfnunarmarkaði yrðu mjög mikil og einstaklega skaðleg. Eins og atvik þessa máls horfa við umbjóðanda mínum þá freistar Íslandspóstur ohf. þess með niðurfellingu aflátta vegna reglubundina viðskipta að útrýma þeirri litlu samkeppni sem þó ríkir á póstmörkuðum. Með því býr Íslandspóstur ohf. í haginn fyrir afnám einkaréttarins með því að tryggja að engin

Samkeppnisleg ógn geti stafað frá fyrirtækjum sem hafa starfað á söfnunarmarkaði og búa yfir þekkingu á póstmarkaði.“

Póstmarkaðurinn telur að við úrlausn þessa máls skipti mestu máli sú staðreynd að ÍSP hefur ekki lagt fram nein gögn eða röksemdir sem hreyfa við fyrra mati PFS og úrskurðarnefndar á hagræði af reglubundnum viðskiptum. Við mat á því hvort fullnægjandi rök hafi verið lögð fram fyrir þessum breytingum verði PFS einnig að horfa til þeirra afleiðinga sem breytingarnar munu óhjákvæmilega hafa á samkeppni á póstmarkaði. Gera verði afar ríkar kröfur til ÍSP að hann sýni fram á það með óyggjandi hætti að ekkert hagræði hljótist af reglubundnum magnviðskiptum og fyrra mat PFS um þetta efni sé rangt. ÍSP hafi engan veginn uppfyllt þær kröfur.

e) Um aðrar röksemdir Íslandspósts

Póstmarkaðurinn bendir á að fram komi hjá ÍSP að megingilgangur magnsafslátta sé að hvetja sendendur til aukinna viðskipta. Af þeim sökum virðist ÍSP telja að ekki séu efni til sérstakra afslátta til þeirra sem safna saman pósti frá póstnotendum enda stuðli slíkir söfnunaraðilar ekki að auknu magni heldur notendurnir sjálfir. Fram komi hjá ÍSP að þessi nálgun sé í „samræmi við sjónarmið sem fram koma í nýlegri dómaframkvæmd víða í Evrópu“ og vísi fyrirtækið í því sambandi til dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-340/2013 frá 11. febrúar 2015. Um hafi verið að ræða forúrskurð þar sem dómstóllinn leitaðist við að svara afmörkuðum spurningum um skýringu 12. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB vegna ágreinings sem risið hafði um skýringu belgískra laga sem ætlað var að innleiða umrædda tilskipun. Í málinu hafi eingöngu verið leitast við að skýra ákvæði umræddrar tilskipunar um að rekstrarleyfishöfum bæri að gæta jafnræðis gangvart viðskiptavinum. Ágreiningurinn hafi ekki lotið að því hvort og þá hversu mikið hagræði rekstrarleyfishafi getur haft af því að eiga í reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum við einn og sama aðilann í stað þess að eiga í smærri viðskiptum við marga aðila, eftir atvikum óreglubundnum. Að mati Póstmarkaðarins sé ljóst að með úrlausninni sé ekki vikið frá fyrri dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þar sem því hefur verið slegið föstu að markaðsráðandi fyrirtækjum sé skylt að verðleggja þjónustu sína í samræmi við það hagræði sem viðskiptunum er samfara, þ.e. viðskiptavinir eiga kröfu til þess að njóta hagræðis í formi lægri gjalda eða afslátta, sbr. mál þýska póstsins, Deutsche Post and others, C-141/2008.

ÍSP þurfi að greina kostnaðinn sem sparast. Í tilviki ÍSP hafi farið fram greining af hálfu PFS á þeim kostnaði sem sparast við magnviðskipti og sú niðurstaða PFS að hagræðið sé að lágmarki 2-5% standi.

Um þau sjónarmið ÍSP að starfsemi söfnunaraðila leiði ekki til aukinnar yfirsýnar og að engir samningar séu til staðar við söfnunaraðila um það magn sem komi til vinnslu eða áætlanir um póstlagningu. Bendir Póstmarkaðurinn m.a. á að viðskiptin séu í föstu ferli og ÍSP viti með nokkurri vissu hversu mikið magn berst á hverjum degi eða hvenær innan mánaðar eða árs álags gætir. Skriflegir samningar myndu því litlu sem engu bæta stöðu ÍSP að þessu leyti.

Síðan segir:

„Umbjóðandi minn hafnar því að starfsemi söfnunaraðila breyti engu varðandi yfirsýn og möguleika Íslandspósts ohf. á hagræðingu við fjárfestingar og skipulag mannafla. Það hlýtur hverjum manni að vera ljóst að mikið hagræði er í því fólgið

fyrir Íslandspóstshöfuð að geta treyst því að póstur berist reglubundið, á degi hverjum, frá einum og sama viðskiptavininum í stað þess að taka við mörgum sendingum í mismiklu magni frá mörgum aðilum. Þá telur umbjóðandi minn að hagræði af umfangsmiklum og reglubundnum viðskiptum verða að meta án tillits til einkaréttarins, þ.e. sú takmörkun á samkeppni sem felst í einkaréttinum á ekki að geta leitt til þess að mat á hagræði af starfsemi söfnunaraðila verði annað og lægra en ella.“

Um áhrif þess á markaðinn ef söfnunaraðilar myndu hverfa segir Póstmarkaðurinn:

„Þá er fráleitt að ætla að það skipti engu varðandi heildarmagn viðskipta Íslandspóstshöfuð hvort starfsemi söfnunaraðila verði aflögð með niðurfellingu afsláttanna. Staðreyndin er sú að miðlun skilaboða með bréfaþótti á í harðri samkeppni við önnur miðlunarform, einkum rafræn. Þetta sést best á því að magn bréfaþósts hefur farið úr 60 milljónum bréfa á ári í innan við 25 milljónir bréfa á örfáum árum. Söfnunaraðilar hafa gríðarlega hagsmuni af því að markaðssetja þjónustu sína og Íslandspóstshöfuð í viðleitni til að viðhalda póstmagni. Þá verður að horfa til þess að póstnotendur njóta þess hagræðis sem skapast af starfsemi söfnunaraðila í formi lægri gjalda og aukinnar þjónustu. Hækkun á gjöldum til póstnotenda, sem óhjákvæmilega mun gerast við afnám afsláttanna, mun án nokkurs vafa leiða til þess að stærri póstnotendur muni í auknum mæli leita annarra leiða við miðlun skilaboða. Stærri póstnotendur eru mjög viðkvæmir fyrir hækkunum eða verra þjónustustigi og jafnframt best í stakk búnir til að færa samskiptin yfir í rafrænt form. Brotthvarf söfnunaraðila af markaði mun því án nokkurs vafa draga enn frekar úr magni bréfaþósts.“

Í lokinn dregur Póstmarkaðurinn málið upp með eftirfarandi hætti:

„Ákvörðun Íslandspóstshöfuð um að fella niður alla afslætti sem tengdir eru miklum og reglubundnum viðskiptum er að mati umbjóðanda míns með öllu órökstudd. Hún er ekki einungis í ósamræmi við fyrri niðurstöðu PFS og úrskurðarnefndar um þetta efni heldur er hún einnig í hrópandi ósamræmi við jafnt fyrri sem núverandi framkvæmd hjá Íslandspósti höfuð. Það hlýtur að vekja upp spurningar hvernig það má vera að Íslandspóstur höfuð hafi til margra ára eða áratuga metið það svo að mikið hagræði væri fólgið í reglubundnum viðskiptum umfram stakar afhendingar en nú sé því skyndilega haldið fram að hagræðið sé ekkert. Á sama tíma staðfestir fyrirtækið bréfliga til PFS að ekkert hafi breyst í rekstrarumhverfi þess sem réttlætt getur þessar breytingar. Það eykur svo enn á óskýrleikann og ótrúverðugleikann að á sama tíma telur Íslandspóstur höfuð að mikið hagræði sé fólgið í reglubundnum viðskiptum utan einkaréttarins, þótt í þeim viðskiptum sé notast við sama dreifikerfi, sama mannafla o.s.frv.

Eins og málið liggur fyrir þá eru ekki nokkrar forsendur fyrir PFS til annars en að hafna þessum breytingum á gjaldskrá einkaréttarhafans. Íslandspóstur höfuð hefur ekki fært fram neinar röksemdir, gögn eða útreikninga sem réttlætt geti þessar viðamiklu breytingar frá fyrri framkvæmd. Þá verður að hafa í huga það sem áður greinir um samhengi þeirrar gjaldskrár sem gildir innan einkaréttarins í dag. Telji

Íslandspóstur ohf. að gjaldskráin endurspegli ekki með réttum hætti það hagræði sem fyrirtækið hefur af viðskiptum er óhjákvæmilegt að endurskoða kostnaðargrunninn og gjaldskrána í heild sinni.

Umbjóðandi minn áréttar mikilvægi þessa máls fyrir söfnunaraðila. Fullyrða má að starfsemi söfnunaraðila leggist af ef þær breytingar sem Íslandspóstur ohf. hefur tilkynnt fá að standa. Með þessum breytingum væri tekjugrundvelli kippt undan söfnunaraðilum og starfseminni því sjálfhætt. Samkeppni á póstmörkuðum er verulegum takmörkunum háð vegna einkaréttar Íslandspóstis ohf. en myndi þá leggjast nær alfarið af með brotthvarfi söfnunaraðila. Í ljósi þessara fyrirséðu afleiðinga gjaldskrárbreytinganna ber að gera enn ríkari kröfur en ella til þess að Íslandspóstur ohf. leiði með óhyggjandi hætti í ljós réttmæti breytinganna.“

3.3

Afstaða ÍSP til athugasemda hagsmunaaðila

Með bréfi, dags. 15. águst 2017, bárust PFS athugasemdir ÍSP vegna umsagnar Póstmarkaðarins og Burðagjalda.

Um þýðingu athugasemdanna kemur eftirfarandi fram af hálfu ÍSP.

„Í athugasemdum Póstmarkaðarins og Burðargjalda er sérstaklega vikið að forsögulegum atriðum varðandi veitingu magnafsláttu, þ.m.t. viðbótarafsláttu, í fyrria afsláttarkerfi Íslandspóstis, þ.e. fyrir þá gagngeru breytingu á uppbyggingu gjaldskráa og afsláttarfyrirkomulags sem ráðist var í á árinu 2010 og kom til framkvæmda á árinu 2012. Er svo að skilja að fyrria afsláttarfyrirkomulag eitt og sér sé meginröksemd fyrir því að viðhalda eigi viðbótarafsláttum. Af hálfu Íslandspóstis er þessum sjónarmiðum alfarið hafnað sem þýðingarlausum fyrir álitaeftnið.“

Síðan segir ÍSP:

„Af ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, sem og almennum sjónarmiðum sem gilda um afsláttarveitingu á vegum markaðsráðandi aðila, má ráða að afsláttarkjör til einstakra hópa eigi á hverjum tíma að byggjast á raunverulegu beinu hagræði við að veita þjónustuna eða hlutlægum réttlætningarástæðum (e. objectively justifiable). Af hálfu Íslandspóstis er á því byggt að sú manganjaldskrá, og afsláttarkjör sem af henni leiða, hafi, gagngerar breytingar, sem taka áttu gildi 1. júlí 2012 verið í samræmi við framangreind sjónarmið og því að öllu leyti til reist á gildandi lögum.“

Áréttað er að skilja verður 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, sem innleidd var með breytingarlögum á árinu 2002, svo að hún feli einmitt í sér að umrædda afslætti megi veita þegar ljóst sé að raunverulegt hagræði sé af viðskiptum við tiltekinn aðila (m.a. söfnunaraðila), en í orðalaginu felst að tekið er mið af „kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu“, sbr. nánar 5. mgr. 16. gr. og lögskýringargögnum. Af almennum reglum samkeppnisréttar leiðir og, eins og réttilega er bent á í umsögnum, að aðili sem nýtur

markaðsráðandi stöðu (t.d. á grundvelli einkaréttar), má ekki mismuna viðskiptavinum sínum, en ljóst er að afsláttur sem veittur er tilteknum hópi viðskiptavina, án þess að sýnt sé að viðskipti við þá leiði til beins sparnaðar við að veita þjónustuna, felur einmitt í sér mismunun, beina og óbeina, sem fer gegn hvort tveggja grunnreglum samkeppnisréttar og 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002. Af þessum ástæðum ber og að túlka heimild til sérafsláttar þröngt, en ekki rúmt. Ljóst er að nálgun PFS gengur mun lengra en réttlætanlegt er í þessu sambandi, en stofnun ber fyrir sig óljósar og óáþreifanlegar huglægar réttlættingarástæður, sem eru viðmiðanir sem fara þvert gegn grunnsjónarmiðum sem telja verður að hér eigi að gilda. Virðist afstaða PFS t.d. fara þvert gegn afstöðu Samkeppniseftirlitsins til sambærilegra álitafna, þar sem áhersla er lögð á hlutlægar viðmiðanir sem tengjast beinum kostnaði (sparnaði). Raunar eru að þessu leyti gerðar allt aðrar kröfur í samkeppnisrétti en fram koma í afstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar, jafnvel svo að um gjörólíka afstöðu virðist vera að ræða. Ljóst er að viðbótarafslættir til söfnunaraðila sem ekki byggjast á neinum sparnaði fela í sér markaðslegt forskot fyrir söfnunaraðila og þar með mismunun gagnvart öðrum viðskiptavinum Íslandspósts.

Þá bendir ÍSP á að því hafi ranglega verið teflt fram að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafi tekið afstöðu til þess að veita bæri umrædda viðbótarafslætti, en í úrskurði nr. 5/2012, um ógildingu ákvörðunar PFS nr. 16/2012, var eingöngu fjallað um mögulegt hagræði með almennum hætti, en engu slegið föstu um slíkt. Er raunar óljóst hvort úrskurðarnefndin hafi tekið afstöðu til nauðsynlegra hlutlægra réttlættingarástæðna að þessu leyti.

Er því ljóst að afstaða PFS hefur leitt til þess að tiltekinn, afmarkaður hópur viðskiptavina ÍSP, þ.e. fyrst og fremst umsagnaraðilar, hefur hlotið óeðlilega góðra kjara í viðskiptum við ÍSP, sem skiljanlegt er að viðkomandi aðilar vilja halda í sem lengst.

Þá mótmælir ÍSP því að með niðurfellingu afsláttar vegna reglubundina viðskipta, sé starfsemi Burðargjalda eða Póstmarkaðarins sjálfhætt. Bendir ÍSP á að núverandi afsláttarkjör veita svonefndum söfnunaraðilum ýmsa möguleika til tekju- og hagnaðarsköpunar, þ.e. með því að sinna virðisaukandi þjónustu við viðskiptavinum sína, og safna og afhenda í einu lagi stærri póstsendingar til ÍSP. Vísar fyrirtækið einnig til umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 14/2013 þar sem fjallað er um það svigrúm sem söfnunaraðila hafa til að reka sín fyrirtæki.

Um forsögu málsins og þýðingu fyrri ákvarðana PFS, úrskurða úrskurðarnefnda fjarskipta- og póstmála og dóm héraðsdóms í máli nr. E-2249/2014, tekur ÍSP eftirfarandi fram, að mál þetta megi rekja allt aftur til ársins 2010 er ÍSP hóf gagngerar breytingar á uppbyggingu gjaldskrár, svo og afsláttarskilmálum, sem m.a. fólu í sér að svokallaðir viðbótarafslættir í magnafsláttarflokki voru felldir niður, enda var talið að hagræði sem leiddi af magnviðskiptum væri fyrst og fremst vinnslutengt, en hagræði tengdist ekki með mælanlegum hætti því að hafa einn stóran viðskiptavin í stað fleiri smærri. Af hálfu PFS voru m.a. gerðar athugasemdir við magnafsláttarkerfi í tillögum ÍSP, einkum að því er varðaði A- og B magnafsláttarflokka gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum. Jafnframt ákvað PFS að veita skyldi viðbótarafslætti, sem áttu að nema allt að 5%. Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012 var umrædd ákvörðun PFS felld úr gildi.

Í framhaldi af ógildingu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála á ákvörðun PFS sendi ÍSP inn nýja tillögu að afsláttarkjörum sem tengdust viðbótarafsláttum í magnviðskiptum, 1-3%,

með eftirfarandi rökstuðningi, en ljóst er af umfjölluninni að Íslandspóstur taldi ekki sérstök rök til að veita umrædda viðbótarafslætti, og var tillagan sett fram til sátta:

„Við ofangreinda vinnu hefur verið farið yfir þá kostnaðarliði þar sem gera má ráð fyrir að eitthvað kunni að sparast við að viðskiptavinir séu í reglubundnum viðskiptum á móti tilfallandi viðskiptum. Auk þess var mismunandi tapsáhætta metin og jafnframt var farið yfir það hvort aukin 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 stoðeildum 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. ... Varðandi nýtingu á búnaði og tækjum ásamt fyrirsjáanleika og yfirsýn yfir það hvenær magnið kæmi 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.“

Ljóst er að ÍSP mat það svo að lítið sem ekkert viðbótarhagræði væri af uppsöfnuðum viðskiptum, sbr. og fyrri athugasemdir ÍSP, en tillagan var sett fram með með venjulegum fyrirvörum, svo sem af henni má ráða. Tillögunni var ætlað að mæta kröfum PFS, sem leiða mátti af ákvörðun nr. 16/2012, sem felld hafði verið úr gildi, en byggði ekki á rekjanlegum og merkjanlegum sparnaði í rekstri ÍSP vegna uppsafnaðra viðskipta.

Þrátt fyrir að sá hluti ákvörðunar PFS nr. 16/2012 sem laut að viðbótarafsláttum hefði verið felldur út gildi, sbr. framanritað, tók stofnunin aftur „ákvörðun“ á eigin forsendum, um að veita bæri umrædda viðbótarafslætti og hverjir þeir ættu að vera, sbr. ákvörðun nr. 14/2013. Var sú ákvörðun staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. úrskurð nr. 3/20013. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur hinn 26. október 2015 í máli nr. E-2249/2014 var úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- póstmála, í máli nr. 3/2013 felldur úr gildi, en hann hafði staðfest ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 14/2013.

Með bréfum dags. 6. janúar 2016 til Burðargjalda og Póstmarkaðarins tilkynnti Íslandspóstur m.a. að þrátt fyrir niðurstöðu héraðsdóms í máli nr. E-2249/2014 myndi Íslandspóstur áfram veita viðbótarafslætti „þar til áfrýjunarfrestur vegna dómsins er liðinn undir lok. Er afslátturinn á þessu tímabili veittur af hálfu Íslandspósts án allra skyldu og með fyrirvara um endanlega endurskoðun félagsins á viðbótarafsláttafyrirkomulaginu að áfrýjunarfrestinum liðnum“

Með bréfum, dags. 7. apríl 2017 tilkynnti ÍSP Burðargjöldum og Póstmarkaðinum síðan að við endurskoðun ÍSP á magnafsláttarkjörum, sem gildi tóku 1. júlí 2012, hafi verið ráðgert að hagræði af magnviðskiptum kæmi að öllu leyti fram í verðskrá og afhendingarskilmálum magnafsláttar. Að undangenginni skoðun og mati á hugsanlegu kostnaðarhagræði tengdu viðbótarafslætti, og með vísan til niðurstöðu óáfrýjaðs dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, sem felldi úr gildi niðurstöðu PFS nr. 14/2013, myndi ÍSP „fella umræddan afslátt niður frá og með 1. september nk.“ Jafnframt var og vísað til fyrra bréfs ÍSP til nefndra aðila, dags. 6. janúar 2016.

Með bréfi PFS, dags. 17. maí sl, tilkynnti stofnunin að hún liti svo á að „breytingar á þeim skilmálum sem lúta að þessum afslætti falli undir 4.-5. mgr., sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu“ og að breytingarnar „þurfa því ekki fyrirfram samþykki af hálfu stofnunarinnar“. Þó að svo sé „breytir það ekki því, að umræddar breytingar... þurfa að vera í samræmi við lög um pósthjónustu...“ Tók PFS síðan bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2017 hinn 30. júní sl. þar sem mælt var fyrir um að gildistöku niðurfellingar viðbótarafsláttar yrði frestað og tæki ekki gildi fyrir en „fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hefur verið samþykktur af PFS.“

Ljóst er að PFS hefur nú í þriðja sinn ráðist í að hindra framgang breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, sem taka áttu gildi 1. júlí 2012, eða fyrir 5 árum síðan. Verður að telja að framganga stofnunarinnar að þessu leyti sé fordæmalítill í íslenskri stjórnvísu og standist ekki grunnviðmiðanir stjórnvísuréttar að því er varðar m.a. málsmeðferðar- og málshraðareglur. Þá fer hún gegn ákvæðum laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, sem ætla verður að geri kröfu um afskipti PFS af tilkynntum gjaldskrá og viðskiptaskilmálum sé afdráttarlaus og markviss, enda um íþyngjandi stjórnvaldsafskipti að ræða. Verður raunar ekki séð að stofnunin hafi nú, á árinu 2017, þegar tvær fyrri ákvarðanir stofnunarinnar um afskipti af umræddum viðbótarafsláttum hafa verið felldar úr gildi, heimild að stjórnvísurétti til að gera athugasemdir við viðskiptaskilmála sem í raun voru tilkynntir stofnuninni og áttu að taka gildi 1. júlí 2012

Þá er það og afstaða ÍSP að afskipti PFS fari gegn dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, sem kvað endanlega á um að athugasemdir sem PFS gerði við gildistöku breyttra viðskiptaskilmála voru ólögmetar, og því teljast engar athugasemdir hafa verið gerðar við tilkynnta skilmála. Sá skilningur, sem virðist mega leiða af afstöðu PFS, að stofnunin hafi takmarkalaust færi á að gera athugasemdir við tilkynnta skilmála, fer gegn grunnreglum stjórnvísuréttar, ekki hvað síst varðandi málshraðaviðmiðanir, sbr. hér að framan, og gegn grunnreglu 60. gr. stjórnarskrárinnar um að dómstólar dæmi um embættismörk yfirvalda.

Er því að mati ÍSP óhjákvæmilegt að krefjast þess að stofnunin hætti án tafar frekari afskiptum af tilkynntri skilmálabreytingu íslandspósts, að því er varðar niðurfellingu viðbótarafsláttar.

V. Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Íslandspóstur ohf. er opinbert hlutafélag að fullu í eigu íslenska ríkisins. Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 og í rekstrarleyfi fyrirtækisins, dags. 3. desember 2007, er skyldum fyrirtækisins að því er varðar alþjónustu og gæðum hennar lýst, en leyfið var framlengt með bréfi PFS þann 30. desember 2015. Í leyfinu er ÍSP einnig falið að fara með einkarétt ríkisins á dreifingu bréfa, sem í dag nær til allra bréfa undir 50. gr., sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Pósthjónusta hefur verið skilgreint sem: „*Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu*“. sbr. 4. gr. laga um pósthjónustu.

Á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laganna býður ÍSP upp á ákveðin afsláttarkjör fyrir svokallaðan magnpóst.

Afslátturinn tekur til bréfa sem falla undir einkarétt, þ.e. 50. gr., bæði fyrir A og B- póst, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2012 og síðari ákvarðanir og úrskurðir úrskurðarnefndar um sama efni. Einnig eru í gildi afslættir vegna bréfa í þyngdarflokknum 51-2000. gr., en þeir afslættir skipta minna máli, enda um óverulegt magn að ræða.

Hlutfall þess bréfamagns sem hefur á undanförunum árum fallið undir magnafsláttarkjör undir 50. gr. er um tveir þriðju af öllum bréfum innan einkaréttar.

Samkvæmt nógildandi afsláttarkjörum er afslátturinn miðaður við heildarfjölda þeirra sendinga sem viðskiptavinurinn skilar inn til ÍSP, óháð því hvaða viðskiptavinur skilar inn sendingunni, þ.e. stórir sendendur og/eða söfnunaraðilar (stakar afhendingar). Til viðbótar eiga þessir sömu aðilar rétt á svokölluðum viðbótarafslætti vegna reglubundina viðskipta, sem reiknaður er út frá afhentu magni yfir ákveðið tímabil (þrjú mánuði).

ÍSP tilkynnti viðskiptavininum sínum þann 7. apríl sl. að fyrirtækið hygðist leggja niður þá afslætti sem kallaðir hafa verið viðbótarafslættir frá og með 1. september 2017. Jafnframt var tilkynnt að aðrir afslættir, sem teknir voru upp á árinu 2012 myndu halda sér, enda byggðu þeir, að sögn ÍSP á sparnaði á viðskiptum við magnpóstsaðila.

Þeir afslættir sem ÍSP hefur tilkynnt að fyrirtækið hyggt nú leggja niður voru eins og áður sagði ætlað að ná sérstaklega utan um það hagræði sem talið var felast í reglubundnum viðskiptum umfram stök viðskipti. Umfang afsláttarins var m.a. leitt út úr kostnaðarbókhaldi Íslandspósts, sjá nánar ákvörðun PFS nr. 14/2013 og úrskurð úrskurðarnefndar nr. 3/2013. Afslátturinn var „*eyrnamerkur*“ sérstaklega fyrir þau fyrirtæki sem ættu í reglulegum viðskiptum við ÍSP, þ.e. söfnunaraðilar og/eða aðra stóra sendendur, t.d. banka. Það er því ekki

rétt sem fram kemur í gögnum málsins að viðbótarafslátturinn sé eingöngu fyrir söfnunaraðila, heldur eiga öll fyrirtæki sem uppfylla þau skilyrði sem gilda um afsláttinn rétt á honum. Viðbótarafslátturinn var því einungis hluti af því útreiknaða heildarhagræði sem talið var að ÍSP hefði af viðskiptum við stóra sendendur og/eða söfnunaraðila.

2.

Bráðabirgðaákvörðun

Með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 9/2017, frestaði PFS gildistöku breytinganna þar til stofnuninni hafði gefist ráðrúm til að yfirfara forsendur ÍSP fyrir breytingunni. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2017 var ákvörðun PFS staðfest þó með þeirri breytingu að frestunin skyldi einungis gilda til 1. nóvember 2017. Með vísun til þess hafnar PFS öllum sjónarmiðum ÍSP um að þau inngríp sem áttu sér stað með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 9/2017 hafi ekki verið lögum samkvæmt og/eða að þau hafi farið gegn dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 eða grunnviðmiðunum stjórnsýsluréttar eins og ÍSP heldur fram.

3.

Nánar um grundvöll verðlagningar Íslandspósts ohf

Vegna þeirra fyrirætlana ÍSP að leggja niður viðbótarafsláttinn er rétt að gera grein fyrir þeim forsendum sem ákvarðanir PFS og úrskurðir úrskurðarnefndar hvíldu á. Grundvöllur verðlagningar einkaréttar, þ.m.t. magnpósts, skal byggja á þeirri meginreglu sem fram kemur í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að miða skuli við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. ÍSP er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá sem tekur tillit til kostnaðarlegs hagræðis af magnpósti, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

ÍSP hefur í samræmi við ákvæði 18. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda afhent PFS árlega kostnaðarlíkan¹ (kostnaðarbókhald) sem innifelur ítarlega sundurliðun á bókhalds- og fjárhagsupplýsingum ásamt einingarkostnaði magnpósts o.fl. Þar kemur fram að ÍSP aðgreinir í sínu bókhaldi tekjur og kostnað vegna einkaréttar frá annarri alþjónustu og þjónustu utan alþjónustu. PFS telur að kostnaðarbókhald sem ÍSP hefur lagt fram undanfarin ár sé í samræmi við 16. gr. laga um pósthjónustu.²

Núverandi kostnaðarlíkan ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)³, en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC⁴ útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði ÍSP og notast við árgreiðsluáferð þar sem ávöxtunarkrafa miðast við vegið meðaltal fjármagnskostnaðar (WACC) vegna eigna sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu og tekið er tillit til metins líftíma við útreikninga á afskriftum. Aðferð við útteilingu kostnaðar í líkani ÍSP byggir

¹ Sjá t.d. yfirlit PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP, dags. 30. júní 2015 og 8. desember 2016. Sjá einnig samandregið starfsþáttaryfirlit ÍSP í ársreikningi félagsins 2016.

² Nýtt LRAIC kostnaðarlíkan var þróað úr eldra ABC líkani sem notast var við til og með árinu 2012.

³ LRIC er skammstöfun fyrir „Long-Run Incremental Cost“ eða langtíma viðbótarkostnað. Kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁴ LRAIC er skammstöfun fyrir „Long-Run Average Incremental Cost“ eða langtíma meðaltals viðbótarkostnað. en þá er stuðst við meðaltals einingarkostnað. Með „top down“ er átt við að byggt er á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis.

að miklu leyti á kostnaðarreikningi sem félagið hefur þróað mörg undanfarin ár. Framangreint er í samræmi við 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 að verðlagning einkaréttar skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Fram kom í ákvörðun PFS nr. 14/2013 að viðbótarafsláttur af reglubundnum magnviðskiptum byggði 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 yfirfór kostnaðarbókhald ÍSP og byggði álit sitt um fjárhæð og prósentur viðbótarafslátta fyrst og fremst á þeirri yfirferð. PFS gerði síðan nánara mat á forsendum sem gætu skýrt allt að 5% viðbótarafslátt til þeirra aðila sem afhentu mikið magn með reglubundnum hætti. Í því mati voru skoðaðir helstu þættir, s.s. fjárfestingar og rekstur, sem að mati PFS studdu afstöðu stofnunarinnar um að 3-4 kr. kostnaðarbil milli kostnaðarbókhalds annars vegar og reiknaðra afslátta hins vegar mætti réttlæta á grundvelli hagræðingar, sem slíkir aðilar orsökðu í rekstri ÍSP.

Grundvallarforsendan verðlagningar til aðila sem afhenda mikið magn í einu er að taka mið af raunkostnaði ásamt hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, Auk þess skal horfa til 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. ÍSP skal í þessum tilgangi byggja verðlagningu magnpósts og afsláttarfyrirkomulag fyrst og fremst á niðurstöðu um einingarkostnað magnpósts sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram hverju sinni

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

Fyrirkomulag afslátta er síðan sett upp með þeim hætti að þeir endurspegli sem best niðurstöðu afkomulíkansins um einingarverð Almenns pósts og Magnpósts, og þá horft sérstaklega til vélflokkans B magnpósts (BM).

4.

Ákvæði 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002

Þeir afsláttarskilmálar sem ÍSP tilkynnir um og birtir þurfa að vera í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 19/2002, einkum eftirfarandi málsgreinar í 16. gr. laganna, sem eru 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.

[...]

[...]

Gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu 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.

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.“

Ofangreint ákvæði eiga rót að rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 97/67/EC, eins og henni var breytt með tilskipun nr. 36/2002/EC. Tilskipun nr. 2008/6/EC sem síðast breytti tilskipun nr. 97/67/EC hefur hins vegar ekki verið innleidd inn í íslenskan rétt.

Þær breytingar sem ÍSP gerir á afsláttarskilmálum tengdum magnpósti þurfa því að vera í samræmi við þær meginreglur sem fram koma í ofangreindu ákvæði.

5.

Fyrri ákvarðanir PFS um afsláttarfyrirkomulag ÍSP

Í þeim skýringum sem PFS hefur kallað eftir frá ÍSP um forsendur fyrirtækisins fyrir niðurfellingu viðbótarafsláttarins hefur ÍSP m.a. haldið því fram að athugun fyrirtækisins hafi leitt í ljós að ekkert hagræði sé fólgið í reglubundnum viðskipum umfram stök viðskipti og að fyrirtækið geti með engu móti réttlætt afsláttinn út frá hagræði af viðskiptunum. Einnig er vísað til fyrri sjónarmiða sem ÍSP hefur haldið fram, þar á meðal í ákvörðun PFS nr. 5/2013, sbr. og úrskurð úrskurðarnefndar nr. 3/2013. Póstmarkaðurinn og Burðargjöld benda m.a. á þær forsendur sem fram koma í ákvörðun PFS sem og úrskurðum úrskurðarnefndar þar sem ítarlega sé fjallað um útreikninga á þessum afsláttum. Jafnframt leggja fyrirtækin áherslu á að starfsemi þeirra sé sjálfhætt ef breytingarnar verða að veruleika og viðbótarafslátturinn felldur niður.

Eins og bent hefur verið á ógildi Héraðsdómur Reykjavíkur úrskurð úrskurðarnefndar nr. 3/2013, sem staðfest hafði ákvörðun PFS nr. 14/2013, en í báðum þessum stjórnvaldsákvörðunum var eingöngu fjallað um forsendur viðbótarafsláttarins. Ógilding héraðsdóms byggði á því að lögmætisregla stjórnsýslunnar hafi verið brotin. Þrátt fyrir ógildingu héraðsdóms á úrskurði úrskurðarnefndar ákvað ÍSP að sömu afsláttarskilmálar skildu gilda áfram, að minnsta kosti fyrst um sinn, enda fyrirtækið með fullt foræði á að móta sitt afsláttarfyrirkomulag, innan þeirra marka sem lög um pósthjónustu setja.

Þó að úrskurður úrskurðarnefndar hafi verið ógildur telur PFS engu að síður nauðsynlegt að höfð sé hliðsjón að ýmsum af þeim forsendum sem úrskurður úrskurðarnefndar og þar með ákvörðun PFS byggði á er þá einkum verið að horfa til atriða eins og kostnaðarbókhald ÍSP, enda ekki hægt að draga neinar ályktanir af héraðsdóminum um að viðbótarafslátturinn, sem slíkur, hafi verið of mikill eða of lítill eða hafi yfirhöfuð ekki átt rétt á sér. Um það er ekkert fjallað í forsendum dómsins.

Réttarþróun erlendis

Á undanförunum árum hafa átt sér stað nokkra breytingar að því er varðar fyrirkomulag afsláttá sem fyrirtæki í sambærilegri stöðu og ÍSP eru skyldug að veita á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í skýringum ÍSP með breytingunum er m.a. vikið að því að megintilgangur magnafsláttá sé að hvetja sendendur til þess að senda aukið magn, og þeim tilgangi verði aðeins náð með því að afslátturinn nái til sendanda, þar sem magnið verður til, en ekki til söfnunaraðila, sem ekki sé unnt að sýna fram á með óyggjandi hætti og mælanlegum rökum að stuðli að aukinni eftirspurn. Að mati ÍSP sé breytingin því í samræmi við sjónarmið sem fram koma í dómaframkvæmd í Evrópu sem byggir á pósthilskipuninni, sbr. dómur ECJ í máli nr. C-340/2013, frá 11. febrúar 2015, en í dómnum er lagt til grundvallar mismunur sá sem er á magnafsláttum sem tengjast vinnslu póstsendinga („operational discounts“), sem magnafsláttarkerfi Íslandspóstis byggist á og viðbótarafsláttum („Quantity discounts“) sem eingöngu miðast við viðskipti á tilteknu tímabili og sem eingöngu eru viðskiptalegs eðlis („commercial“) og Íslandspóstur hefur ákveðið að afleggja. Var það niðurstaðan í umræddu máli að heimilt væri í raun að afleggja slíka afslætti og taka í staðinn upp afslætti, sem beindust að sendendum beint, en ekki söfnunaraðilum, með það að markmiði að auka póstmagn sendanda. Eins og vikið er að hér að ofan byggðu afsláttarkjör ÍSP, þ.a.m. viðbótarafslátturinn, á kostnaðarbókhaldi félagsins.

Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. er einn megintilgangur ákvæðisins að skila þeim sparnaði sem hlýst af tilteknum viðskiptum til viðskiptavina, í formi afsláttar. Undirliggjandi eru síðan þau sjónarmið að með afsláttum sé mögulegt að örva eftirspurn eftir þjónustunni og þar með í tilgangi ÍSP að auka póstmagn í umferð. Nokkur mál hafa komið til kasta erlendra dómstóla þar sem reynt hefur útfærslu fyrirtækja á þeim skilmálum sem þau hafa sett fyrir afsláttum.

Í Bpost málinu, sem ÍSP vitnar til var t.d. fallist á að Bpost væri heimilt að bjóða upp á svokallað „senders model“ afsláttarfyrirkomulag þar sem afslátturinn var miðaður við hvern sendanda pósts. Dómurinn leit því svo á að sendendur og söfnunaraðilar væru ekki í sambærilegri stöðu. Samkvæmt dómnum er það þess vegna ekki mismunun þótt söfnunaraðilar fái ekki lengur magnafslátt á samanlögðu magni viðskiptavina sinna heldur er afslátturinn miðaður við hvern viðskiptavin þeirra fyrir sig. Miðað við þennan dóm væri lögmætt að meðhöndla söfnunaraðila og sendendur með mismunandi hætti, en í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem og þeim ákvörðunum sem á eftir fylgdu var það eitt meginsteifið að líta bæri á söfnunaraðila og sendendur með sambærilegum hætti, m.a. með tilliti til þess afsláttar sem þeir áttu rétt á. Ein meginröksemdin er að dómurinn leit svo á, að öfugt við sendendur, gætu söfnunaraðilar ekki haft áhrif á aukna eftirspurn eftir pósthjónustu og þar með aukið magn í dreifingu. Sjá einnig mál nr. 4722-16 Kammarratten I Stocholm, dags. 28.12.1916, þar sem komist var að sambærilegri niðurstöðu og í Bpost málinu og PosdNord leyft að taka upp svokallað „senders model“ afsláttarfyrirkomulag þar sem afslættir voru miðaðir við magn hvers sendanda en ekki samanlagt magn margra sendanda. En PTS (systurstofnun PFS) hafði áður lagt lögbann á að hið nýja fyrirkomulag yrði tekið upp.

Ekki virðist því vera litið svo á í þessari dómaframkvæmd að stafsemi söfnunaraðila sé til þess fallin að auka póstmagn í umferð og þar með að ýta undir með óbeinum hætti að póstmagn

viðhaldist inn í dreifingarkerfi ÍSP. Ekki hefur reynt á það hér á landi hvort heimilt er að gera mun á afsláttum til sendanda og söfnunaraðila með hliðstæðum hætti eins og gert hefur verið í Belgíu og nú í Svíþjóð.

Þó að ÍSP hafi vitnað til þessara dóma í sínum skýringum, með þeim breytingum sem fyrirtækið hefur nú boðað, hefur málið ekki verið lagt upp með þeim hætti af hálfu fyrirtækisins að tilgangurinn með niðurfellingu svokallaðs viðbótarafsláttar sé að taka upp hliðstætt fyrirkomulag og fjallað er um í ofangreindum dómum, þ.e. að miða afslætti meira en nú er gert út frá hinum raunverulegu sendendum pósts. Í stað þess hyggst fyrirtækið fella niður hluta af núgildandi afsláttarfyrirkomulagi.

Engin greining liggur fyrir af hálfu fyrirtækisins um að heildarhagræði af viðskiptum við magnpóstsaðila hafi minnkað sem nemur þeim viðbótarafslætti sem ætlunin er að fella niður. Slík greining ÍSP hlýtur að vera forsenda fyrir þeim breytingum sem gerðar eru. Ekki nægir, að mati PFS að vísa eingöngu til þess að ekkert hagræði sé af reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi eins og ÍSP gerir. Byggir sú skoðun PFS fyrst og fremst á því að útreiknaður afsláttur vegna reglubundnina viðskipta var hluti af heildarútreikningum stofnunarinnar á sínum tíma á afsláttum.

Breytingin á viðskiptaskilmálunum nú virðist hafa þennan eina tilgang að minnka kostnað fyrirtækisins vegna afsláttar sem, miðað við þau gögn sem nú liggja fyrir, mun eingöngu hafa áhrif á svokallaða söfnunaraðila. Þessi aðgerð ÍSP var fyrirhuguð án þess að framkvæmd hafi verið innan fyrirtækisins nein ný greining hliðstæðri þeirri og gerð var í aðdraganda ákvarðana nr. 16/2012 og 4/2013. Í þeim útreikningum sem þá lágu til grundvallar var komist að ákveðinni skiptingu, sem eðlilegt þótti að lögð yrði til grundvallar við útteilingu afsláttar miðað við tiltekin viðskipti. Ekki hefur verið sýnt fram á það hagræði sem þá var sýnt fram á að tengdust reglubundnum viðskiptum hafi horfið eða komi annars staðar fram í kostnaðarlíkani ÍSP.

7.

Nánar um einstakar málsástæður

7.1.

Einn viðskiptavinur og/eða margir smærri, heildstæð greining

Í skýringum ÍSP er því m.a. lýst hvernig félagið skoðaði þann mismun sem felst í viðskiptum við einn stóran aðila umfram fleiri smærri, á tilteknu tímabili. Meginniðurstaða félagsins var að ekkert viðbótarhagræði væri fólgið í reglubundnum viðskiptum umfram það hagræði sem felst í afhendingu í hvert sinn, með tilteknum frágangi.

Eins og stofnunin benti á í ákvörðun sinnir nr. 14/2013, er það ávallt að einhverju leyti útfærsluatriði hvernig heildarsparnaði er skipt upp á milli viðsemjanda ÍSP.

Vera má að ekkert hagræði sé fólgið í því fyrir ÍSP að skipta við „... *einn stóran aðila umfram fleiri smærri, á tilteknu tímabili.*“ Hins vegar liggur fyrir að með ákvörðunum PFS nr. 16/2012 og 14/2013, sbr. úrskurðir úrskurðarnefndar nr. 3/2013 var ítarlega farið yfir aðferðarfræði við mat á því hagræði sem ÍSP hefur af viðskiptum með magnpóst. Enga efnislega umfjöllun er að finna í dómi héraðsdóms um það afsláttarfyrirkomulag sem komst á með tilvitnuðum ákvörðunum PFS og úrskurðum úrskurðarnefndar.

Í bréfi stofnunarinnar til ÍSP þann 30. maí sl. er að finna eftirfarandi umfjöllun um þá afslætti sem ÍSP hyggst nú leggja niður:

„Mikilvægt er að skoða afslætti heildstætt þar sem verið er að útteilda sparnaði í formi afsláttarstiga á grundvelli heildarhagræðis í viðkomandi kostnaðarstöðvum sem kostnaðarbókhald ÍSP er ætlað að leiða fram. Í ákvörðun 14/2013 kom fram að óbeint hagræði magnpósts væri metið að hámarki um 3-4 kr./bréf, þ.e. sá sparnaður sem ekki náðist að fanga með beinum hætti innan einstakra kostnaðarstöðva í móttöku og flokkun pósts í verð- og afsláttarlíkani ÍSP. Um var að ræða óbeinan kostnað sem nam um 7-9% af þeim kostnaði, þ.e. 3-4 kr. af 45-46 kr., sem sparaðist við magnpóstsviðskipti samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP eða sem samsvarar allt að 3% af heildarkostnaði 0-50 gr. magnbréfa.

PFS taldi rökrétt að tengja framangreint óbeint hagræði við þá aðila sem afhentu reglubundið magnpóst og nytu þá viðskiptakjara í samræmi við afhent magn vegna aukins hagræðis sem slíkt orsakaði. Fjárhæðin samsvarar afslætti sem nemur allt að 5% viðbótarafslætti af mánaðarlegum viðskiptum í samræmi við uppsafnað magn á mánuði. Réttlætning þess að viðkomandi viðskiptavinahópur bjóðist slíkur viðbótarafsláttur umfram aðra viðskiptavinum félagsins byggðist á því að þessir aðilar geta að mati PFS haft reglubundið samráð við ÍSP þegar um afhendingu á mjög miklu magni pósts er að ræða, auk jafnari gæða, forflokunar, röðunar o.fl. Því mætti gera ráð fyrir að slík viðskipti sköpuðu tækifæri fyrir ÍSP að nýta betur fjármagn og mannafla í móttöku og flokkun pósts.

Ofangreint takmarkast þó við raunkostnað ÍSP af viðkomandi þáttum í starfsemi sinni, svo og lög og reglur sem gilda um rekstarleyfishafa, auk þess sem hafa ber í huga þann takmarkandi þátt að sendendur pósts hafa mest um það að segja í hve miklu magni og hvenær póstur berst hverju sinni, en ekki ÍSP eða söfnunaraðilar.

Eins og skýrt kemur fram í ofangreindri umfjöllun PFS, sbr. einnig kafla 4.4. í ákvörðun PFS nr. 14/2013, var á sínum tíma litið heildstætt á þá afslætti sem komust á með tilvitnuðum ákvörðunum PFS og úrskurðarnefndar nr. 3/2013 og því er ekki hægt að horfa eingöngu til afmarkaðs hluta afsláttar eins og ÍSP gerir. Fyrirkomulag afsláttar magnpósts er sett upp þannig að þeir í heild endurspeglu niðurstöðu þess afsláttarsvigrúms sem kostnaðarbókhald ÍSP leiðir fram. Umfang heildar magnafsláttar breytist því ekki með afnámi viðbótarafsláttarins, nema ný kostnaðargreining leiði slíkt fram. ÍSP hefur ekki lagt fram nein ný gögn eða röksemdir sem breyta fyrri aðferðarfræði PFS við mat á hagræði af reglubundnum viðskiptum og stærðargráðu afsláttar.

Þegar PFS tók afslætti vegna reglubundinna magnviðskipta til sérstakrar skoðunar á sínum tíma var kostnaðargrunnur ÍSP metinn á grundvelli upplýsinga úr kostnaðarbókhaldi ÍSP. Greint var orsakasambandi sparnaðar af magnviðskiptum í þrjá flokka út frá einstökum kostnaðarliðum sem í fyrsta lagi eru óháðir afhentu magni í einu (föst krónutala), í öðru lagi af miklu magni afhentu í einu (stighækkandi sparnaður í samræmi við aukið magn) og í þriðja lagi hvort um óbeint hagræði sé að ræða sem ekki falli beint undir fyrri tvær forsendur um sparnað af magnviðskiptum.

Vel má því vera, eins og ÍSP bendir á, að erfitt sé að leggja fram sjálfstæða útreikninga, þ.e. kostnaðarhagræði, af reglubundnum viðskiptum umfram stök viðskipti. Það breytir hins vegar ekki þeirri staðreynd, eins og skýrt kemur fram í tilvitnuninni hér að ofan að sá afsláttur sem stendur til að leggja niður er uppruninn úr kostnaðarbókhaldi ÍSP og að sönnunarbyrðin er hjá ÍSP í þessu efni. Breytingar verða því ekki gerðar, að mati PFS, nema ÍSP leggi til um leið aðrar breytingar á afsláttum og/eða gjaldskrá félagsins.

7.2.

Afkoma skv. kostnaðarbókhaldi

Kostnaðarbókhald ÍSP sýnir hagnað af viðskiptum við magnpóstsaðila, það eitt og sér bendir því ekki til að þeir afslættir sem ÍSP gefur í dag séu of miklir.

PFS bendir á að grundvöllur verðlagningar einkaréttar, þ.m.t. magnpósts, skal byggja á þeirri meginreglu sem fram kemur í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að miða skuli við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. ÍSP er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá sem tekur tillit til kostnaðarlegs hagræðis af magnpósti, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Einingarkostnaður magnpósts að viðbættum hæfilegum hagnaði réttlætir ekki fyrirhugað afnám viðbótarafsláttar magnpósts miðað við núverandi verðskrá 50 gr. pósts. Þvert á móti er kostnaðarverð ásamt hæfilegum hagnaði lægra en sem nemur nettó söluverði að teknu tilliti til gildandi afsláttar.

7.3.

Um frumkvæði og breytingar á ytri aðstæðum

ÍSP leggur einnig áherslu á að núverandi afsláttarfyrirkomulag hafi verið að frumkvæði PFS en ekki ÍSP og að það sé einkennileg staða sem fyrirtækið sé í að vera að færa rök fyrir viðbótarafslætti, eða afsanna hann, en ákvörðun/úrskurður sem hann byggir á hafi verið felldur úr gildi. Fyrirtækið hafi sent inn tillögu að viðbótarafsláttum, á sínum tíma, sem hafi verið hafnað af PFS og PFS í framhaldinu metið afslættina upp á 2-5%. ÍSP telur því að ekkert efnislegt mat hafi farið fram af hálfu PFS sem leitt gæti til viðbótarafsláttar. Reiknuð sé afleidd stærð sem PFS meti sem svo að sé vegna hagræðis af völdum söfnunaraðila.

PFS mótmælir því að ekkert efnislegt mat hafi farið fram á sínum tíma, enda byggði niðurstaða stofnunarinnar á kostnaðarbókhaldi ÍSP á sínum tíma. Jafnframt telur PFS, hvað sem líður ógildingardómi héraðsdóms á úrskurði úrskurðarnefndar og þar með ákvörðun PFS, að ÍSP beri sönnunarbyrði fyrir því að félagið sé að skila öllu hagræði af magnviðskiptum til viðskiptavina sinna. Umræddur dómur losar fyrirtækið á engan hátt undan þeirri skyldu. Eðlilegt er að horft sé til þeirrar efnislegu greiningar sem fram fór á sínum tíma, þegar afstaða er tekin til þess hvort að ÍSP sé, ef viðbótarafsláttur verður felldur niður, að skila öllum þeim sparnaði sem fyrirtækið hefur af magnviðskiptum. Þegar við bætast fullyrðingar um að engar breytingar hafi orðið starfsumhverfi félagsins eða aðstæðum á markaði, þ.m.t. ýmiss önnur teikn eins og niðurstöður úr kostnaðarbókhaldi félagsins, t.d. um afkomu af magnpósti, bendir margt til þess að rök standi ekki til þess, a.m.k. með þeim hætti sem ÍSP áformar, að dregið sé úr heildarumfangi þeirra afsláttar sem fyrirtækið veitir vegna afhendingar magnpósts.

Í ljósi þeirra hagsmuna sem eru í húfi, markaðsráðandi stöðu ÍSP á póstmarkaði og sem einkaréttarhafi, verður að gera þá kröfu til fyrirtækisins að það sýni fram á með tölulegum útreikningum ef ástæða er til að minnka heildarumfang afsláttar eða það rökstutt sérstaklega ef ætlunin er að breyta vægi veittra afsláttar. Á meðan engin sjálfstæð greining fer fram innan

fyrirtækisins á afsláttum fyrir magnpóst hefur PFS því engan annan kost en að styðjast við þá greiningu sem gerð var með ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. ákvörðun PFS nr. 14/2013, við mat á því hvort heimilt er að fella niður svokallaðan viðbótarafslátt.

7.4.

Önnur atriði

Í skýringum ÍSP með breytingunum er einnig bent á atriði, sem gera það að verkum að ekki sé rök til þess að greiða viðbótarafslátt, eins og að ekki liggi fyrir samningar um það hvenær magn kemur til vinnslu eða krafa um að áætlanir liggi fyrir um póstlagningu. Jafnframt bendir fyrirtækið á að með tilkomu söfnunaraðila hafi fyrirkomulag vinnslu ekki breyst í grundvallaratriðum, að þekking fyrirtækisins á því hvenær póstur berst til vinnslu sé töluverð í ljósi reynslunnar og að það ráðist á þörfum sendanda hvenær magn berst en ekki söfnunaraðila. Jafnframt vísar fyrirtækið í erindi sitt frá 29. janúar 2013, þar sem sett hafi verið fram nokkur atriði sem félagið taldi að gætu leitt til viðbótarafsláttá, þ.á.m. atriði er tengdust vinnu við vinnslu póst og meðhöndlun í stoðdeildum, en niðurstaða félagsins hafi hins vegar orðið eftirfarandi:

„Það var niðurstaða félagsins þá og að undangenginni skoðun aftur nú að mögulegt sé að á einhverjum sviðum geti umfang verið litlu minna tengdum einum stórum viðskiptavinum umfram fleiri smærri. Stærðargráða hagræðisins er hins vegar afar lítið og þættirnir matskenndir og kostnaður, áhætta og umfang getur í raun verið mismunandi eftir því hvernig viðskiptavinir haga viðskiptum sínum við Íslandspósts á hverjum tíma.“

Að mati PFS væri einfalt fyrir ÍSP, að færa sum af þessum atriðum í annað horf, ef fyrirtækið telur sig hafa hag af því, t.d. fara fram á áætlanir af hálfu stóra sendanda. ÍSP tiltekur hins vegar einnig að þekking þeirra á því hvenær magn berst til vinnslu sé töluverð. Þannig að líklegt er að vöntun á þessum atriðum hafi lítil sem engin áhrif þegar umfang afsláttá er metið.

Hvað varðar þau atriði að öðru leyti, sem ÍSP tiltekur hér sem rök fyrir því að ekki sé ástæða til að greiða svokallaðan viðbótarafslátt, þá getur PFS fallist á að geti mögulega ekki verið grundvöllur undir sérgreinda afslætti, sem nauðsynlegt sé að greina niður í minnstu smáatriði, enda byggði grundvöllur útreikninga á sparnaði ÍSP ekki beint á þeim atriðum sem hér eru nefnd, heldur kostnaðarbókhalda fyrirtækisins, eins og áður hefur komið fram.

8.

Samandregið

PFS telur rétt að minna á að gjaldskrár einkaréttar skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. PFS telur að aðferð við útreikning sem byggir á kostnaðargreiningu ÍSP, sem stofnunin hafi yfirfarið og samþykkt með breytingum, samræmist þessari meginreglu laga um pósthjónustu.

Í þeim tilgangi að greina sparnað sem rekja má til magnviðskipta telur PFS að taka eigi mið af kostnaðarbókhalda ÍSP, sem byggir á raunkostnaði félagsins að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gildandi viðbótarafslættir hafa annars vegar tekið mið af uppsöfnuðu magni á tilteknu tímabili og hins vegar niðurstöðu kostnaðarbókhalds félagsins, um það kostnaðarhagræði sem ekki hafi verið metið inn í afslætti vegna afhendingar- og vinnsluhagræðis vegna móttækis magns í einu.

Eins og áður hefur komið fram tók úrskurðarnefnd í úrskurði sínum nr. 5/2012 afstöðu til aðferðarfræði PFS í ákvörðun PFS nr. 14/2013, og taldi að hún bryti ekki gegn ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Hin nýja ákvörðunin er því tekin á grundvelli aðferðarfræði sem úrskurðarnefnd gerði ekki athugasemd við.

Að mati PFS getur ÍSP aðeins breytt afsláttarstiga ef sýnt er fram á að slíkt byggir á kostnaðarlegum forsendum, sbr. 5. mgr. 16. gr. póstlaga. ÍSP hefur ekki sýnt fram á kostnaðarlegar forsendur séu til staðar til að fella afsláttina niður, en engir útreikningar eða fjárhagslegt mat fylgdu tillögu ÍSP þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar, sbr. t.d. leiðbeiningu PFS í kafla 3 í bréfi til ÍSP, dags. 30. maí sl., þess efnis. Tillaga ÍSP byggir í engu á kostnaðarbókhaldi félagsins. PFS telur það ekki rétta nálgun að ÍSP horfi eingöngu á afslátt vegna reglubundinna magnviðskipta án þess að taka tillit til þess afsláttasvigrúms sem kostnaðarbókhald félagsins leiðir fram vegna magnpósts. Staðreyndin er sú að ef viðbótarafslátturinn er felldur niður þá kallar það á að aðrir afsláttir hækki á móti sem því nemur að öðru óbreyttu. Forsendur um umfang heildarafsláttar breytist ekki með afnámi viðbótarafsláttarins.

PFS hafnar eins og áður aðferðarfræði ÍSP hvað varðar mat á viðbótarafslátti vegna reglubundinna magnviðskipta á þeim grundvelli að tillaga félagsins uppfyllir ekki kröfur 4. og 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Varast ber að túlka viðbótarafsláttar fyrirkomulagið eitt og sér eins og ÍSP gerir, þar sem um er að ræða hluta af heildarafsláttarfyrirkomulagi.

Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 kom skýrt fram með hvaða hætti PFS teldi að afsláttir (verðlagning) magnpósts væri leiddir fram á grundvelli kostnaðarbókhalds félagsins. ÍSP hefur í erindi sínu í engu litið til leiðbeininga PFS um þetta efni, né fyrri tillögu sína frá árinu 2013 um viðbótarafslátti (1-3%) eða eigin kostnaðarbókhalds.

PFS ítrekar að það er meginregla í lögum um pósthjónustu að miða eigi við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og að líta eigi til þeirra þátta sem sparist við magnviðskipti miðað við venjulega pósthjónustu rekstrarleyfishafa (ÍSP) þegar lagt er mat á afslátti eða heildsöluverð einkaréttarpósts.

PFS bendir á að kostnaðarverð magnpósts samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP réttlæta ekki lækun afsláttar magnpósts miðað við núverandi verðskrá 50 gr. pósts borið saman við einingarkostnað magnpósts. Hagnaður hefur verið af magnpósti undanfarin ár skv. kostnaðarbókhaldi ÍSP og því styður afkoma magnpósts ekki forsendur fyrir lækun magnafsláttar.

Með vísan til tillögu og skýringa ÍSP í bréfum til stofnunarinnar, dags 24. maí, 28. júní og 15. ágúst 2017, er það niðurstaða PFS að ÍSP hafi ekki aflað nauðsynlegra upplýsinga og fært kostnaðarleg rök fyrir ákvörðun sinni um að allt að 5% viðbótarafsláttur vegna uppsafnaðs magns í reglubundnum viðskiptum skuli afnuminn.

Framangreint álit PFS felur ekki í sér mat á því hve mikill afsláttur skuli vera vegna uppsafnaðs magns heldur að ÍSP hafi ekki gætt að lögum um pósthjónustu við gerð tillögu sinnar um niðurfellingu afsláttar af reglubundnum viðskiptum.

Ef ÍSP hyggst breyta gjaldskrá magnpósts þá er það mat PFS að ÍSP þurfi að fara í heildarendurskoðun á fyrirkomulagi afsláttar vegna magnpósts og/eða sýni fram á þær efnislegu forsendur sem lágu fyrir í ákvörðun PFS nr. 14/2013, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 3/2013, hafi breyst þannig að réttlætanlegt sé að minnka umfang heildarafsláttar sem nemur svokölluðum viðbótarafslátti án þess að það hafi áhrif á aðra afslátti og/eða verðlagningu pósts.

Meginatriðið er að gjaldskrár og afsláttarstigir skulu byggja á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sem kostnaðarlíkan félagsins leiðir fram. ÍSP hefur ekki sýnt fram á

kostnaðarlegar forsendur séu til staðar til að fella viðbótarafslætti niður, en engin greining eða mat á stærðargráðu afsláttar sem byggðu á kostnaðarbókhaldi félagsins fylgdu erindi ÍSP.

Í ljósi hagsmuna allra aðila, ÍSP sem og viðskiptavina félagsins og stöðu ÍSP á markaði, verður einnig að gera ríka kröfu til fyrirtækisins um að það geti sýnt fram á hvaða breytingar hafi orðið í starfsumhverfi fyrirtækisins, frá því að umrædd fyrirkomulag var tekið upp, sem réttlætt geti niðurfellingu þess afsláttar sem fyrirtækið hefur nú tilkynnt um.

Með vísun til alls ofangreinds getur stofnunin ekki fallist á þær röksemdir sem ÍSP hefur gefið fyrir þeim breytingum sem fyrirtækið tilkynnti um með bréfi til viðsemjenda sinna, dags. 7. apríl 2017.

Ákvörðunarorð

1. Íslandspóstur ohf. hefur ekki sýnt fram á að með þeim breytingum sem gerðar eru á afsláttarfyrirkomulagi félagsins, með niðurfellingu viðbótarafsláttarins, sé fyrirtækið að skila öllum sparnaði af viðskiptum við söfnunaraðila og/eða stóra sendendur í formi afsláttar, eins og skylt er samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.
2. Með hliðsjón af niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar, samkvæmt 1. tölulið, krefst stofnunin þess, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, að Íslandspóstur ohf. afturkalli tilkynningu fyrirtækisins til viðskiptavina fyrirtækisins, dags. 7. apríl 2017, eða geri aðrar þær breytingar á afsláttarfyrirkomulaginu sem leiða til þess að tryggt sé að sendendur póstsendinga og/eða söfnunaraðilar fái þann afslátt sem þeim ber lögum samkvæmt.
3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 31. október 2017

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson