



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## **Ákvörðun nr. 16/2020**

**Tilkynning Íslandspósts ohf. um breytingar á gjaldskrá  
vegna magnpósts**

1	Erindið .....	4
1.1	Tilkynning Íslandspósts ohf. ....	4
1.2	Greinargerð Íslandspósts.....	5
2	Málsmeðferð .....	13
2.1	Almennt.....	13
2.2	Athugasemdir hagsmunaaðila.....	14
2.3	Athugasemdir Póstmarkaðarins .....	14
2.3.1	Um skyldu Íslandspósts ohf til að haga verðlagningu í samræmi við kostnað/hagræði .....	14
2.3.2	Um fyrri rannsóknir PFS og samhengi gjaldskrár innan einkaréttar.....	16
2.3.3	Mat Íslandspósts ohf. á hagræði af magnviðskiptum .....	17
2.3.4	Niðurlag .....	21
2.4	Athugasemdir Burðargjalda.....	22
2.5	Athugasemdir Félags atvinnurekenda.....	25
2.6	Svör Íslandspósts ohf. við þeim athugasemdum sem bárust.....	25
2.6.1	Um að ekki finnist aukið hagræði af endurtekningu viðskipta með magnpóst.....	25
2.6.2	Um afstöðu umsagnaraðila til breytinga og áhrifa þeirra á forsendur viðbótarafsláttu .....	28
2.6.3	Um réttarsögulegt ágríp umsagnaraðila .....	28
2.6.4	Um heimild til þess að veita viðbótarafslætti.....	28
2.6.5	Samkeppnisréttur, sönnunarbyrði og staða umsagnaraðila eftir afnám viðbótarafsláttu .....	29
2.6.6	Um túlkun á dómi dómstóls ESB C-340/2014 Bpost .....	33
2.6.7	Um umfjöllun Burðargjalda um yfirsýn og óvissukostnað.....	34
2.6.8	Önnur atriði sem ÍSP vék að .....	35
2.7	Frekari athugasemdir hagsmunaaðila .....	35
2.8	Athugasemdir Póstmarkaðarins .....	35
2.8.1	Skortur á rökstuðningi .....	36
2.8.2	Um umfjöllun ÍSP um starfsemi PM .....	36
2.9	Athugasemdir Burðargjalda.....	39
2.10	Álitsumleitan til Samkeppniseftirlitsins.....	43
2.10.1	Álit Samkeppniseftirlitsins .....	44
2.10.2	Athugasemdir hagsmunaaðila .....	47
2.10.3	Athugasemdir Íslandspósts ohf .....	47
2.10.4	Athugasemdir Póstmarkaðarins .....	48
2.10.5	Athugasemdir Burðargjalda.....	48
3	Niðurstaða PFS .....	50

3.1	Almennt .....	50
3.2	Bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar .....	50
3.3	Alþjónusta.....	50
3.4	Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóstshf.....	52
3.5	Lagabreytingar.....	53
3.6	Fyrri ákvarðanir og úrskurðir um magnafslætti.....	54
3.7	Núverandi afslættir.....	55
3.8	Um muninn á stopulum og reglulegum viðskiptum .....	59
3.9	Álit Samkeppniseftirlitsins .....	62
3.10	Staða umsagnaraðila við mögulegt afnám viðbótarafslátta .....	64
3.11	Fjárhagsgrundvöllur verðlagningar Íslandspóstshf. ....	67
3.12	Lagaheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að krefjast breytinga .....	71
3.13	Gildistaka ákvörðunar.....	74
3.14	Niðurstaða .....	74

# 1 Erindið

## 1.1 Tilkynning Íslandspósts ohf.

(1) Með bréfi, dags. 12. maí 2020, til Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS), tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) um að fyrirtækið hygðist breyta gjaldskrá félagsins fyrir magnpóst.

(2) Í bréfinu dregur félagið saman helstu ástæður þess að ráðist er í þessar breytingar með eftirfarandi hætti:

„Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 (póstlög), segir að alþjónustuveitandi sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík þjónusta gengur að jafnaði undir heitinu magnpóstur.

Íslandspóstur ohf (Pósturinn) hyggst nýta umrædda heimild með þeim hætti að bæði eigi hún við um fyrirtæki sem afhenda mikið magn í einu, sem og fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Sú breyting sem fyrirhuguð er og tilkynnist hér með um, lýtur að því afsláttarfyrirkomulagi sem átt hefur við vegna reglubundinna viðskipta fyrir magnpóst, sem að jafnaði hefur gengið undir heitinu viðbótarafsláttur.

Mun gjaldskrárbreyting þessi taka gildi frá og með 30. degi frá dagsetningu tilkynningar þessarar sbr. 2. mgr. 18. gr. póstlaga, en breytingunni er ætlað að koma til framkvæmda frá og með 1. september 2020.

Felst sú breyting sem tilkynnt er um í því að Pósturinn hyggst ekki nýta heimild 5. mgr. 17. gr. með þeim hætti að veita viðbótarafslátt fyrir magnpóst vegna reglulegra viðskipta, enda telur fyrirtækið grundvöll slíkra viðskiptaskilmála ekki fyrir hendi. Pósturinn telur verðskrá sem nú er í gildi taka til og endurspegla sparnað sem hlýst af því að póstur sé settur í dreifingu í gegnum þjónustuleiðina Magnpóstur.

Grundvöll þessara breytinga má rekja til þróunar í innri starfsemi Póstsins, sem og ytri breytinga sem hafa bein áhrif á þá starfsemi sem snýr að magnpósti frá því að viðbótarafsláttum var komið á í núverandi mynd fyrir hartnær átta árum. Umræddar breytingar valda því að Pósturinn telur ekki slíkan mun á aðilum sem senda magnpóst með reglulegu millibili og þeim er senda magnpóst með stopulu millibili, að ástæða sé til að veita öðrum hópnum afslætti sem hinum aðilunum gefst ekki kostur á. Umræddar breytingar eru helstar framþróun í upplýsingartækni á árunum 2012 til 2020, umbreytingar í póstmíðstöð Póstsins, samdráttur í magnpóstsendingum og síst brottfall einkaréttarins.

Er það mat Póstsins að metnaðarfullar umbætur í verkferlum, upplýsingartæknilausnir og viðskiptaskilmálar magnpósts virki samanlagt það vel að í dag séu ekki fyrir hendi þau skilyrði sem ellegar kynnu að valda því að aðilar sem stunda reglubundin viðskipti með magnpóst skapi meira

samráð eða betri yfirsýn en þeir sem ekki eru í reglubundnum viðskiptum vegna magnpósts.

Má þar t.d. nefna að forflokkun og röðun er skilyrði viðskiptaskilmála Póstsins fyrir því að fá verð samkvæmt gjaldskrá fyrir magnpóst og því ekki bundið við þá sem afhenda oft og reglulega. Að senda magnpóst er þannig í dag ekki slík iðn að hún lærist aðeins með áralangri reynslu. Þannig getur pósturinn ekki tekið undir að sú ályktun sé enn gild að reglubundin viðskipti greini sig frá hefðbundnum viðskipum með þeim hætti að hagkvæmni Póstsins aukist. Skilvirknin og hagræðið sem áður var talið að magnpóstsendendur og söfnunaraðilar sem sendu með reglulegum hætti mikið magn, gætu ef til vill átt þátt í að skapa, er þannig nú orðið innbyggð í eigin verkferla Póstsins með endurbættum vinnsluaðferðum og tækninýjungum, auk hins nýja raunveruleika í miklum samdrætti í magni póst. Þannig telur Pósturinn, m.t.d. almennra jafnræðissjónarmiða, að ekki standi rök fyrir því að gera greinarmun á viðskiptavinum í magnpóstþjónustu eftir því hvort að þeir stundi viðskipti við Póstinn vegna magnpósts með reglubundnum hætti eður ei.

Þá ber einnig að geta þess að með brotfalli einkaréttarins hefur markaður fyrir dreifingu bréfa undir 50 gr. verið opnaður sem samkeppnismarkaður þar sem öðrum aðilum en Póstinum er heimilt að sinna slíkri dreifingu. Þannig er ein af afleiðingum lagabreytingarinnar 1. janúar 2020 er varða magnpóst sú að dreifing magnpósts hefur verið færð undir lögmál frjálsrar samkeppni. Þannig hefur staða magnpósts innan samkeppnisréttar skýrst til muna. Hið sama eigi við um það afsláttarfyrirkomulag sem hingað til hefur tíðkast vegna viðbótarafslátta.

Ber þá að sama brunnni að krafa um jafnræði samkvæmt nýjum póstlögum, sem og bann samkeppnisréttar um mismunun sem hafa ber í huga vegna gildistöku nýrra póstlaga, leiða hvor um sig til þess að Pósturinn telur rétt að viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta með magnpóst verði ekki hluti af nýrri verðskrá magnpósts.

Því telur Pósturinn að verðskrá fyrir magnpóst eins og hún mun standa frá og með gildistöku tilkynntar breytingar, standist hvort tveggja kröfur um gegnsæi og jafnræði.“

## 1.2 Greinargerð Íslandspósts

(3) Með tilkynningu ÍSP fylgdi ítarleg greinargerð þar sem fyrirtækið fór nánar yfir þau sjónarmið sem það taldi réttlæta tilkynnta breytingu á afsláttarskilmálum fyrir magnpóst.

(4) Í greinargerðinni leggur fyrirtækið áherslu á þær breytingar sem hafa orðið síðan núverandi afsláttarfyrirkomulag tók gildi.

(5) Lýsir fyrirtækið því með eftirfarandi hætti:

„Eins og leiðir af eftirfarandi umfjöllun hefur ýmist þróun átt sér stað í því umhverfi sem magnpóstur er staðsettur síðan viðbótarafsláttum var komið á

fyrir um átta árum síðan. Er þar bæði um að ræða innri breytingar á starfsemi Póstsins, sem og ytri breytingar sem hafa bein áhrif á þá starfsemi sem snýr að magnpósti. Hér að aftan verður gerð grein fyrir helstu þróun og breyttum aðstæðum á tímabilinu frá árinu 2012 til 2020 og hvers vegna Pósturinn telur ekki slíkan mun á aðilum sem senda magnpóst með reglulegu millibili og þeim er senda magnpóst með stopulla millibili, að ástæða sé til að veita öðrum hópnum afslætti sem hinum aðilunum gefst ekki kostur á.“

(6) Í greinargerð ÍSP er bent á að hingað til hafa það eingöngu verið söfnunaraðilar sem hafi fengið umræddan viðbótarafslátt og að umfjöllun ÍSP muni taka mið af því. Umfjöllun um þær ástæður sem haldið hefur verið á lofti sem grundvelli viðbótarafsláttanna muni fyrst og fremst beinast að því sem almennt gildir um mögulega móttakendur viðbótarafsláttanna.

(7) Gerir fyrirtækið síðan grein fyrir þeim breytingum sem það telur hafa orðið á umhverfi magnpósts á undanförunum árum.

### **Upplýsingatækni**

(8) Þá bendir ÍSP einnig á að upplýsingartækni framfarir geri það að verkum að tiltekin verk sem áður kröfðust sérþekkingar eða reynslu, hafi orðið fleirum fært að vinna, s.s. að telja póst, raða honum og skila inn upplýsingum um magn og tímasetningu. Einnig sé engin munur í dag á þeim sem senda slíkar upplýsingar með reglubundnum hætti og þeim sem gera það með stopulla millibili.

(9) Síðan segir ÍSP:

„Þannig er fyrir Póstinn betra, ef eitthvað er, að fá upplýsingar um magn hvers sendanda beint frá viðkomandi. Þannig mætti sjá fyrir sér að þar sem áður gæti hafa talist hagur í því að einn aðili safni saman upplýsingum frá mangsendendum, áður en þeim er miðlað áfram í einu lagi til Póstsins, hafi hið auðveldada flæði upplýsinga í tölvukerfum samtímans gert það að verkum að slíkir safnpunktar upplýsinga reynist flöskuhálsar. Þannig komi þeir í veg fyrir jafnt og eðlilegt flæði upplýsinga og valdi því þess í stað að upplýsingar berist til Póstsins í knippum og toppum; að því gefnu að flestir séu sammála því að stysta leiðin milli tveggja punkta sé bein lína.

Af því leiðir að jafnræðissjónarmið setja Póstinum stólinn fyrir dyrnar um að veita aðilum mismunandi meðferð eftir því hversu títt þeir senda sambærilegar upplýsingar til Póstsins. Í því samhengi má árétta að hin almenna jafnræðisregla kveður ekki aðeins á um að áþekk tilvik skuli fá áþekka meðferð, heldur kveður hún einnig á um að ólík tilvik skuli njóta ólíkrar meðferðar. Þegar upplýsingartækni hefur gert það svo einfalt að miðla upplýsingum á nothæfan máta til Póstsins, að sérþekking sem áður var á forræði einstaklinga með reynslu, hefur verið innbyggð í verkferlana, er ekki hægt að álita sem svo að sérþekking gærdagsins sem er öllum aðgengileg í tölvukerfum dagsins í dag, skilji á milli aðila. Þannig hníga rök jafnræðisreglunnar að því að í ljósi tækni framfara sé ekki réttlætjanlegt að aðilar hljóti mismunandi meðferð á grundvelli reglubundinna viðskipta.“

## Póstmiðstöð

(10) Til viðbótar við þær upplýsingatækni framfarir sem orðið hafa benti ÍSP á að mögulegt hafi verið að innleiða nýja tækni og ferla í þeim hluta vinnslu magnpósts þar sem mannshöndin hafi enn mesta aðkomu að. Breytingar hafi orðið á vinnsluferlum með sjálfvirknivæðingu og endurhannaðri vinnslulínu í póstmíðstöð, og nýrri póstflokkunarvél sem ekki hafði verið tekið tillit til í útreikningum ársins 2012. Allar þessar breytingar hafi gert ÍSP kleyft að takast betur á við innflæði og vinnslu magnsendinga.

(11) Síðan segir ÍSP:

„Í dag eru verkferlar vegna móttöku og vinnslu magnpósts því slíkir að það er ómarktækur munur á því hvort viðskiptavinir Póstsins sendi mjög reglulega mikið magn af pósti, eða hvort viðskiptavinur sendi með stopulli hætti magnpóst. Af því leiðir að rök standa ekki til þess að veita viðskiptavininum mismundandi meðferð í verðlagningu vegna tíðni umfram afslætti sem reiknaðir eru vegna magns.“

## Magn sendinga

(12) Einnig bendir ÍSP á að á sama tíma og upplýsingatækni hefur fleytt fram og vinnsluferlum í póstmíðstöð hefur verið breytt, hafi orðið töluverður samdráttur í sendum bréfum, bæði venjulegum pósti og magnpósti, sjá nánar meðfylgjandi yfirlit:

Tafla nr.1 Þróun á magni bréfaþósts á árunum 2013-2019

0-50 g	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
AM	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		
BM	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Samtals</b>	<b>30.107.678</b>	<b>27.674.008</b>	<b>26.029.061</b>	<b>24.118.084</b>	<b>22.169.348</b>	<b>18.973.955</b>	<b>16.082.218</b>
Póstur A+B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Magnpóstur AM+BM	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Hlutfall magnpóstur</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Heimild: ÍslandspósturF

(13) Að mati ÍSP hafa því öflugri póstmíðstöð, nútímavædd vinnubrögð auk þess gífurlega samdráttar í magni þósts orðið til þess að sá magnpóstur sem berst til fyrirtækisins veldur litlum örðugleikum hvað varðar yfirsýn og getu Póstsins til að stilla starfsemi sína af.

## Brottfall einkaréttar

(14) ÍSP lýsir því fyrirkomulagi sem er í dag með eftirfarandi hætti:

„Fyrirkomulagi því sem gildir í dag um viðbótarafslátt magnpósts má lýsa sem svo að veittur er afsláttur fyrir að senda 20.000 bréf í magnpósti þrjá mánuði í senn. Að loknu því tímabili er Póstinum gert að endurgreiða viðkomandi magnsendanda sem nær þessu viðmiði, hinn svokallaða viðbótarafslátt.“

Var þessu fyrirkomulagi komið á fót í gildistíma fyrirverandi laga um pósthjónustu, sem leyst voru af hólmi með núverandi lögum nr. 98/2019, sem tóku gildi 1. janúar 2020. Ein af róttækari breytingum sem innleiddar voru með hinum nýju lögum var sú að einkaréttur ríkisins á bréfum upp að 50 gr. var felldur á brott. Á meðan einkaréttur ríkisins á dreifingu bréfa upp að 50 gr. var við lýði var öðrum aðilum, eðli málsins samkvæmt, ekki heimilt að dreifa slíkum bréfum. Ein af afleiðingum þess var sú að magnpóstsendendum eða póststöfnunaraðilum var í raun ekki heimilt að bera slík bréf út í eigin dreifikerfi. Þess í stað voru slíkir aðilar skyldaðir til að nýta sér dreifikerfi Póstsins. Í dag er markaður fyrir dreifingu bréfa undir 50 gr. hins vegar opin samkeppnismarkaður þar sem öðrum aðilum en Póstinum er heimilt að sinna slíkri dreifingu.

Því má segja að ein af afdrifaríkustu afleiðingum lagabreytingarinnar 1. janúar 2020 er varða magnpóst, hafi verið sú að nú geta þeir aðilar sem hingað til hafa hlotið viðbótarafslætti sjálfir borið út magnpóst.

Önnur afleiðing þess að dreifing magnpósts hefur verið færð undir lögmál frjálsrar samkeppni, er sú að samtímis hefur staða magnpósts innan gildissviðs samkeppnisréttar skýrst til muna. Hið sama á þá við um það afsláttarfyrirkomulag sem hingað til hefur tíðkast vegna viðbótarafslátta.“

(15) Síðan segir ÍSP:

„Afslættir sem eru greiddir eftir á hafa jafnan þótt varhugaverðir í samkeppnisréttarlegu samhengi. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2011 er fjallað um eftirágreidda afslætti sem Vífilfell veitti viðskiptavinum sínum. Ákvæðin um eftirágreiddu afslættina í samningum Vífilfells voru yfirleitt á þann veg að Vífilfell endurgreiddi viðskiptavini ákveðna krónutölu á grundvelli magns seldrar vöru eða miðað við ákveðna kaupfjárhæð. Oft voru þessi ákvæði einnig tengd því að ákveðin sölumarkmið myndu nást.“

(16) Telur ÍSP, að þeir viðbótarafslættir sem ÍSP greiðir séu sambærilegir og í Vífilfellsmálinu og vitnar til eftirfarandi orðalags í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins:

„Að mati Samkeppniseftirlitsins er með ákvæðum um fyrirframgreiddan eða eftirágreiddan afslátt í viðskiptasamningum Vífilfells í raun verið að tryggja að viðskiptavinir Vífilfells færi ekki viðskipti sín yfir til keppinauta Vífilfells. Umræddir afslættir eru það sem kallað er tryggðarafslættir en markmiðið með þeim er að útiloka vörur keppinauta.“

(17) Og síðar:

„Oft er með afsláttum jafnframt verið að verðlauna viðskiptavini fyrir að ná einhvers konar fyrirfram ákveðnu sölumarkmiði, þ.e. ef ákveðin söluaukning á vörum Vífilfells næst yfir fyrirfram ákveðið tímabil fæst tiltekinn **viðbótarafsláttur** [leturbr. Pósturinn] Afleiðingin af þessum afsláttum er að erfiðara er eða vonlaust fyrir nýja keppinauta að komast inn á markaðinn.“



(18) Bendir ÍSP á að slík ummæli hafi mögulega ekki þótt eiga við í samhengi við viðbótarafslátt magnpósts fram að árámótum 2019/2020, þegar einkaréttur var felldur niður. Við það að einkarétturinn er á brott fallinn og raunhæfur möguleiki er á því að ÍSP verði veitt samkeppni í viðskiptum með magnpóst og því full ástæða til að líta til þessara ummæla í samhengi við viðbótarafslætti magnpósts.

(19) Telur ÍSP nauðsynlegt að þessi ummæli verði skoðuð í samhengi við viðbótarafslætti magnpósts.

(20) Auk þess bendir ÍSP á eftirfarandi ummæli í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins:

„Oft er með afsláttum jafnframt verið að verðlauna viðskiptavini fyrir að ná einhvers konar fyrirfram ákveðnu sölumarkmiði, þ.e. ef ákveðin söluaukning á vörum Vífilfells næst yfir fyrirfram ákveðið tímabil fæst tiltekinn **viðbótarafsláttur**. [ leturbr. Pósturinn] Afleiðingin af þessum afsláttum er að erfiðara er eða vonlaust fyrir nýja keppinauta að komast inn á markaðinn.“

(21) Jafnframt bendir ÍSP að gjaldskrá ÍSP fyrir magnafslátt hafi tekið tillit til þess sparnaðar sem magnviðskipti hafa fyrir ÍSP þótt ekki sé um að ræða viðbótarafslátt vegna endurtekinnna viðskipta.

(22) Einnig kom fram í máli ÍSP, að í máli Vífilfells hafi Samkeppniseftirlitið áréttað að afsláttarfyrirkomulag sem byggðist á kostnaðarlegum og hlutlægum forsendum, þ.e. verðlækkun sem grundvallast á lægri kostnaði, sé að öllu jöfnu ekki talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppnislög banni markaðsráðandi fyrirtækjum ekki að veita magnafslátt ef slíkur afsláttur endurspeglar sannanlegt kostnaðarlegt hagræði af auknum viðskiptum. Hafi Samkeppniseftirlitið sérstaklega bent á í þessu sambandi að þeir afslættir teljist lögmætir sem veittir eru í tengslum við einstök viðskipti og vegna þess hagræðis sem leiðir af þeim tilteknu viðskiptum.

(23) ÍSP telur sig þannig vera innan ramma samkeppnisréttar við hið nýja fyrirkomulag magnafslátta, enda standi til að veita afslátt sem er í tengslum við einstök viðskipti vegna þess hagræðis sem leiðir af þeim tilteknu viðskiptum. Telur fyrirtækið sig þannig vera á milli steins og sleggju með skyldu til að viðhalda afsláttarfyrirkomulagi sem kann að setja starfsemina upp á kant við afstöðu Samkeppniseftirlitsins um heimildir til að veita afslætti.

#### **Áhrif breytinga í umhverfi magnpósts á grundvöll viðbótarafslátta**

(24) Í greinargerð með þeim breytingum sem ÍSP tilkynnti um á afsláttarfyrirkomulagi félagsins er vísað til fyrri ákvarðanna PFS, úrskurðarnefndar og héraðsdóms. Að mati ÍSP virðist sem svo að eftirfarandi afstaða úrskurðarnefndar sem birtist í úrskurði nr. 3/2013, hafi ráðið því að viðbótarafslættir hafi verið við lýði áður en framangreindar breytingar á umhverfi magnpósts komu að fullu í ljós.

(25) Vitnar ÍSP síðan í eftirfarandi ummæli í úrskurði úrskurðarnefndar:

„Samkvæmt úrskurði nr. 5/2012 taldi úrskurðarnefnd rök standa til þess samkvæmt gögnum málsins, að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhentu

reglubundið mikið magn í einu, orsakaði sparnað fyrir póstrekkanda sem taka yrði 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. Það ætti að verða til þess að betur mætti skipuleggja það fjármagn og mannafla sem nota þyrfti til að taka við pósti frá stórnotendum og koma jafnframt í veg fyrir ofmönun eða óþarfa fjárfestingu. Úrskurðarnefnd taldi hins vegar að ákvörðun PFS í málinu og viðaukar hennar hefðu ekki að geyma rökstuðning sem skýrði hvers vegna afsláttarprósentur skyldu vera með þeim hætti sem þar var kveðið á um.“

(26) Einnig vísar ÍSP til bréfs PFS til fyrirtækisins, dags. 30. maí 2017, þar sem eftirfarandi umfjöllun er:

„PFS taldi rökrétt að tengja framangreint óbeint hagræði við þá aðila sem afhentu reglubundið magnpóst og nyttu 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 viðbótaafsláttur 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 póstis 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 póstis.“

(27) Telur ÍSP að þau lykilhugtök sem endurspeglast í afstöðu úrskurðarnefndar og PFS snúist fyrst og fremst um samráð, yfirsýn, jafnari gæði, betri forflokun og röðun. Fjallar ÍSP síðan sjálfstætt um rök sem byggja á samráði og yfirsýn annars vegar og hins vegar um rök er byggja á gæðum, forflokun og röðun.

(28) Að mati ÍSP hafa þær breytingar sem orðið hafa á umhverfi magnpóstis, einkum betri upplýsingatækni, breytingar á póstmíðstöð, t.d. ný flokkunarvél, minnkandi magn póstsendinga og brottfall einkaréttar haft þær afleiðingar að þau rök sem hingað til hafa legið til grundvallar viðbótarafsláttum eigi ekki við í dag.

### ***Sjónarmið ÍSP um samráð og yfirsýn***

(29) ÍSP tekur fram að því hafi verið haldið fram að regluleg viðskipti með magnpóst hefðu í för með sér hagkvæmni sökum þess að með endurteknum viðskiptum myndi ÍSP öðlast aukna yfirsýn. Hafi það leitt til þess kerfis sem er við lýði í dag.

(30) Telur ÍSP að þau reglubundnu viðskipti sem hér er um að ræða skapi ekkert hagræði fyrir ÍSP og að viðskiptin minnki ekki óvissukostnað fyrirtækisins.

(31) Til þess að fyrirsjáanleiki skapi hagræði fyrir fyrirtækið verður m.a. að stilla verkferla af og skilyrða afhendingu póstis með bindandi hætti, að koma á samningssambandi milli ÍSP og söfnunaraðila/magnsendenda um tilkynningarskyldu um magn. Að mati ÍSP gæti fyrirtækið með þessum hætti dregið úr óvissukostnaði sín megin.

(32) Þá bendir ÍSP einnig á þau sérstöku sjónarmið sem gilda um póstsöfnunaraðila, þ.e. að þeir hafa enga stjórn á magni og tímasetningu pósts og þ.a.l. ekki forræði á hversu mikið magn berst í kerfið og hvenær. Einnig væri betra fyrir ÍSP, ef eitthvað er, að fá póst í minni skömmtum sem dreifist betur milli daga fyrir jafnari vinnslu.

(33) Að mati ÍSP hafi aukin skilvirkni í póstmíðstöð og samdráttur í bréfum einnig orðið þess valdandi að vinnslugeta ÍSP er mjög vel stillt af til að taka við því flæði pósts sem fyrirtækið sjálf veit að við er að búast. ÍSP geti því með nokkurri vissu búist við tilteknu magni á tilteknum tíma, án þess að til þess komi að söfnunaraðilar eða stórir magnsendendur miðli slíkum upplýsingum, enda gagnsæi markaðarins mikið þar sem sendendur eru tiltölulega fáir hér á landi. Að mati ÍSP er því ekki mögulegt að draga úr óvissukostnaði félagsins miðað við núverandi upplýsingatækni og vinnslugetu í póstmíðstöð.

(34) Einnig telur ÍSP að um yfirsýn gildi að miklu leyti svipuð rök. Gögn um fyrri viðskipti nýtast ekki til að draga úr óvissukostnaði fram á veginn, enda markaðurinn nægjanlega gegnsær til þess að ÍSP geti stillt sína starfsemi af.

(35) Að lokum segir ÍSP:

„Að lokum má benda á að í næsta lið er fjallað um viðskiptaskilmála magnpósts. Af þeirri umfjöllun mun enn frekar koma í ljós að almenn skilyrði magnpósts tryggja Póstinum ágæta yfirsýn yfir það magn sem vænta má og þann tíma sem magnpóstur er væntanlegur, enda þanta viðskiptavinir þess til gerða bakka til að skila magnpósti í. Samtímis upplýsa viðskiptavinir um áætlað magn og hvenær það berst. Skiptir þar engu um hvort sá tiltekni viðskiptavinur sé að þanta bakka í fyrstu eða fimmtánda skiptið þann mánuðinn.“

### **Gæði, forflokkun og röðun**

(36) Í greinargerð ÍSP er vikið að skilmálum félagsins sem ætlað er að tryggja forflokkun og röðun. Ef forflokkun er ekki í lagi, fær viðkomandi sendandi ekki að senda í magnpósti. Að mati ÍSP tekur afsláttarkerfi félagsins tillit til þeirrar vinnu sem til sparast hjá Póstinum vegna forflokunar og röðunar. Ekki er að sjá að nein breyting verði á því er snýr að forflokun og röðun eftir því hvort aðili sendi yfir eða undir 20.000 bréf þrjá mánuði í röð.

(37) Þá telur ÍSP að engin trygging sé fyrir betri gæðum forflokunar eftir því hvort aðili sendir yfir eða undir 20.000 bréf þrjá mánuði í röð. Ekkert orsakasambandi sé þannig á milli tíðni og magns annars vegar og gæða hins vegar.

(38) Forflokun og röðun eru því samkvæmt ÍSP, óháð því hver sendir viðkomandi magnpóst, það leiði einfaldlega af viðskiptaskilmálum ÍSP að til þess að geta notið þess fjárhagslega hagræðis sem leiðir af viðskiptaskilmálum ÍSP, þarf að ganga frá bréfum með tilteknum hætti.<sup>1</sup> Uppylli sendandi þessi skilyrði, er í því fólgið hagræði fyrir ÍSP, sem fyrirtækið skilar til viðskiptavina sinna með því að heimila þeim að greiða samkvæmt verðskrá magnpósts. Að mati ÍSP geti því ekki verið grundvöllur fyrir því

---

<sup>1</sup> <https://www.posturinn.is/posturinn/upplýsingar/vidskiptaskilmalar/#tab=3>

að veita þeim sem senda reglulega magnpóst sérstaka afslætti umfram aðra sem lúta nákvæmlega sömu skilmálum.

(39) Í niðurlagi greinargerðar ÍSP dregur fyrirtækið helstu rök fyrir breytingunum saman með eftirfarandi hætti:

„Metnaðarfullar umbætur í verkferlum, upplýsingatæknilausnum og viðskiptaskilmálar magnpósts virka samanlagt það vel að hvorki magnpóstsendendur sjálfir, né póstsöfnunaraðilar geta með trúverðugum hætti haft meiri samráð eða veitt betri yfirsýn yfir markaðinn vegna reglubundinna viðskipta heldur en þeir sem ekki eru í reglubundnum viðskiptum vegna magnpósts.

Forflokkingun og röðun er svo skilyrði viðskiptaskilmála Póstsins fyrir því að fá verð samkvæmt gjaldskrá fyrir magnpóst og því ekki bundið við þá sem afhenda oft eða reglulega. Að senda magnpóst er engin sérstök kúnt sem aðeins lærist með áralangri reynslu. Þannig getur Pósturinn ekki tekið undir að sú ályktun sé enn gild að reglubundin viðskipti greini sig frá hefðbundnum viðskiptum með þeim hætti að hagkvæmni Póstsins aukist.

Skilvirknin og hagræðið sem áður var talið að magnpóstsendendur og söfnunaraðilar sem sendu með reglulegum hætti mikið magn, gætu ef til vill átt þátt í að skapa, er þannig núna orðin innbyggð í eigin verkferla Póstsins með fyrrgreindum aðferðum og tækninýjungum, auk hins nýja raunveruleika í miklum samdrætti í magni póst.

Þannig telur Pósturinn að ekki standi rök fyrir því að gera greinarmun á viðskiptavinum í magnpóstþjónustu eftir því hvort að þeir stundi viðskipti við Póstinn vegna magnpósts með reglubundnum hætti eður ei. Ber þá að sama bruni að krafa um jafnræði samkvæmt nýjum póstlögum, sem og bann samkeppnisréttar um mismunun sem hafa ber í huga við vegna gildistöku nýrra póstlaga.

Því telur Pósturinn að verðskrá fyrir magnpóst eins og hún mun standa frá og með gildistöku tilkynntrar breytingar, standist hvort tveggja kröfur um gegnsæi og jafnræði.,,

### **Um jafnræði og fyrirsjáanleika**

(40) Í greinargerð ÍSP er einnig að finna umfjöllun fyrirtækisins um jafnræði og fyrirsjáanleika sbr. eftirfarandi umfjöllun:

„Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu skal gæta jafnræðis og tryggja gegnsæi við gjaldskrár alþjónustuveitanda.

Eins og leiðir af dómi CJEU nr. C-340/13, betur þekki sem Bpost málið, eru söfnunaraðilar og sendendur magnpósts ekki taldir í sambærilegri stöðu. Mætti ætla að þessi ósambærileiki nái einmitt einnig til þess er snýr að fyrirsjáanleika. Söfnunaraðilar búa ekki til póst og stýra hvorki magni né tíðni. Það hefur PFS fallist á, svo sem að framan er greint frá. Þeir einu sem gætu þannig boðið Póstinum upp á fyrirsjáanleika og haft samráð við

Póstinn um hvenær væri hentugast fyrir báða aðila að fá magnpóst inn, væru raunverulegir sendendur magnpósts. Þar skilur á milli söfnunaraðila og raunverulegra sendanda. Þá virðist einboðið að það leiði af seinni lið jafnræðisreglunnar, þ.e.a.s. að ólík tilvik skuli hljóta ólíka meðferð, að póstsöfnunaraðilar eigi ekki að fá að njóta meðferðar sem hvílir ekki á þeirra framlagi eða aðstöðu, heldur á framlagi og aðstöðu raunverulegra sendanda.

Er þetta í samræmi við þá aðferð sem notuð er í Belgíu, sbr. Bpost málið. Einnig er að finna umfjöllun um það sem kallað er „senders model“ í ákvörðun PFS nr. 23/2017, en Bpost málið fjallaði einmitt um senders model, sem felur í sér að við mat á því magni sem ákvarðar magnafslátt, er „horft framhjá“ póstsöfnunaraðilum og aðeins talið það magn sem hver og einn sendandi er raunverulega ábyrgur fyrir.

Verði ekki hægt að fallast á þá útfærslu gjaldskrár sem ÍSP hefur sett fram og því haldið til streitu að reglubundnum sendendum magnpósts verði veittur afsláttur umfram aðra, mun Pósturinn veita þeim aðilum sem sannanlega skapa og stýra magni pósts og tíðni, þ.e.a.s. raunsendendum slíka afslætti á grundvelli endurtekinnna viðskipta. Slíkt kerfi gengur þó aðeins upp ef lítið er til þeirra aðila með sama móti í gegnum alla afsláttarstiga. Þannig myndi Pósturinn að öllum líkindum þurfa að taka upp svokallað „senders model“ að erlendri fyrirmynd. Enda myndi annað ekki geta leitt af jafnræðisreglunni og kröfunni um fyrirsjáanleika verðskrár.“

## 2 Málsmeðferð

### 2.1 Almenn

(41) Í kjölfarið á tilkynningu ÍSP um breytingar á gjaldskrá félagsins vegna magnpósts birti PFS eftirfarandi tilkynningu á heimasíðu stofnunarinnar þann 18. maí 2020:

„Íslandspóstur ohf. hefur um árabíl boðið upp á sérstaka afsláttargjaldskrá fyrir magnpóst.

Samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 29/2019, er Íslandspóstur skyldugur til að veita alþjónustu um land allt, a.m.k. til 31. desember 2020.

Með tilkynningu, dags. 12. maí sl. tilkynnti fyrirtækið um breytingar á þeim afsláttarkjörum sem í gildi hafa verið frá því á árinu 2012 um magnpóst. Áætlað er að breytingarnar taki gildi þann 1. september 2020.

Samkvæmt, 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, skal tilkynna um breytingar á verði og skilmálum um magnpóst með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Alþjónustuveitandi skal fyrir sömu tímamörk senda Póst- og fjarskiptastofnun fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum sem gerðar eru.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt, sbr. 3. mgr. 18. gr. laganna, að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur stofnunin eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var. Einnig er

sérstaklega tiltekið að stofnuninni sé heimilt að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild og að hún hafi 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingu á gjaldskrá.

Með tilkynningu ÍSP fylgdi með rökstuðningur félagsins fyrir breytingunum. Eins og vikið er að hér að ofan áskilja lög um pósthjónustu, að fullnægjandi rökstuðningur skuli fylgja öllum breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu. Hvað telst fullnægjandi rökstuðningur hlýtur að ráðast af eðli þeirra breytinga sem verið er að gera á viðkomandi gjaldskrá og/eða skilmálum.

Hér með er því óskað eftir athugasemdum og/eða ábendingum mögulegra hagsmunaaðila vegna þeirra breytinga sem ÍSP hefur nú tilkynnt um á gjaldskrá/skilmálum vegna magnpósts. Þess er óskað að athugasemdirnar, ef einhverjar eru, hafi borist stofnuninni fyrir 3. júní 2020. Rétt er að geta þess að stofnunin lítur ekki svo á að málsmeðferð allri eigi að vera lokið fyrir hið 30 daga tímamark, sem tilgreint er í lögnum. Heldur er um að ræða frest sem stofnunni er settur til að kalla eftir frekari skýringum varðandi hinnar tilkynntu breytingar. Með hliðsjón af þessum tímamörkum mun ekki verða hægt að verða við beiðnum um framlengingu á fresti til að skila athugasemdum. “

## **2.2 Athugasemdir hagsmunaaðila**

(42) Athugasemdir bárust frá tveimur fyrirtækjum, Póstmarkaðinum ehf. (hér eftir kallaður PM) og Burðargjöld ehf. Einnig skilaði Félag atvinnurekenda inn umsögn. Athugasemdir félagsins voru um margt samhljóða athugasemdum PM og Burðargjalda. Ekki er hins vegar ástæða til að gera sérstaklega grein fyrir athugasemdum félagsins, enda eru samtökin ekki aðili að þessu máli, sbr. til hliðsjónar ákvörðun PFS nr. 1/2020 „Frávísun á kröfu FA um endurskoðun á gjaldskrá ÍSP“

## **2.3 Athugasemdir Póstmarkaðarins**

(43) Athugasemdir PM bárust með bréfi, dags. 2. júní 2020. Í umsögn fyrirtækisins er forsaga málsins rakin, eins og hún horfir við fyrirtækinu. Ekki er ástæða til þess að rekja hana hér. Í kafla III 1 verður hins vegar að finna stutt yfirlit yfir forsögu málsins og helstu stjórnvaldsákvæðanir og dóma sem tengjast því álitafni sem hér er til úrlausnar. Hér fyrir neðan verður hins vegar gert grein fyrir helstu efnisatriðum greinargerðar PM til hægðar auka verður stuðst við sömu kaflaheiti og fram koma í greinargerð PM.

### **2.3.1 Um skyldu Íslandspósts ohf til að haga verðlagningu í samræmi við kostnað/hagræði**

(44) Í greinargerð ÍSP frá 12. maí sl. kemur fram að fyrirtækið hyggist ekki nýta heimild nýrra póstlaga nr. 98/2019 með þeim hætti að veita viðbótarafslætti fyrir magnpóst vegna reglulegra viðskipta, líkt og um val sé að ræða en ekki skyldu. Telur PM að hér gæti mikils misskilnings af hálfu ríkisfyrirtækisins.

(45) Síðan segir:

„ÍSP hefur farið með einkarétt íslenska ríkisins skv. 7. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50 g. og starfað á grundvelli rekstrarleyfis frá PFS, sbr. 11. gr. sömu laga. Undir einkaréttinn féll áritaður póstur eða svokallaður nafnpóstur. Af einkaréttinum leiddi að

ÍSP var markaðsráðandi í skilningi 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með nýjum póstlögum var einkaréttur póstsendinga bréfa allt að 50 g. afnuminn. Með ákvörðun PFS nr. 29/2019 í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 var ÍSP útnefndur alþjónustuveitandi í pósti frá og með 1. janúar 2020. Taldi stofnunin að enginn annar aðili sem gæti tekist á hendur þessarar skuldbindingar. Engin breyting hefur átt sér stað á póstmarkaði frá afnámi einkaréttar og er ÍSP í svokallaðri einstakri yfirburðarstöðu en í samkeppnisrekstri hefur verið talið að sérstaklega ríkar kröfur verði að gera til slíkra fyrirtækja. Leiðir það af þessari sterku staði og þeirri staðreynd að athafnir slíkra fyrirtækja séu líklegri en ella til að raska samkeppni sem þegar sæti talsverðum takmörkunum.

Af 11. gr. samkeppnislaga leiðir m.a. að markaðsráðandi fyrirtæki verða að verðleggja vöru eða þjónustu í samræmi við það hagræði sem felst í viðskiptunum. Ef misræmis gætir í þessum efnunum getur það leitt til hárra sekta. Getur það í raun bæði átt við tilvik þar sem fyrirtæki verðleggur þjónustu of hátt, t.d. með því að veita ekki afslætti í samræmi við hagræði viðskipta, og tilvik þar sem vara er verðlögð of lágt, t.d. með afsláttum umfram það sem viðskiptin gáfu tilefni til.

Þótt PFS sé ekki ætlað að framfylgja samkeppnislögum þá ber stofnuninni eftir sem áður að horfa til samkeppnisþátta og stuðla að aukinni samkeppni á umræddum mörkuðum, eftir því sem unnt er. Þá telur Póstmarkaðurinn einsýnt að í póstlögum er að finna ákvæði sem ætlað er að fanga þessa sömu hugsun og birtist í 11. gr. samkeppnislaga. Í 3. mgr. 17. gr. póstlaga er mælt fyrir um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Með sama hætti er kveðið á um heimild í 5. mgr. 17. gr. laganna um að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Það er sérstaklega gert ráð fyrir því í lögnum að söfnunaraðila njóti hagræðis af viðskiptum sem frá þeim stafar, til jafns við önnur fyrirtæki. Það er því fyllega ljóst að ÍSP er ekki einungis heimilt heldur skylt að tryggja að gjaldskrá innan einkaréttar (sic) og alþjónustu uppfylli þessar kröfur. Gildir það jafnt um sérgjaldskrá fyrir stórnotendur sem önnur gjöld innan einkaréttarins. (sic)

Þrátt fyrir ofangreint og að sérlög um pósthjónustu kveði skýrt á um heimild til sérstakrar gjaldskrár þar sem fyrirtæki og söfnunaraðilar njóti hagræðis af viðskiptum sínum, leita stjórnendur ÍSP skjóls í samkeppnislögum, til að réttlæta breytingar á skilmálum sem munu koma ríkisfyrirtækinu í fullkomna einokunarstöðu. Í greinargerðinni er látið sem ÍSP sé að bregðast við tilmælum Samkeppniseftirlitsins, að PFS hafi með ákvörðunum sínum sett fyrirtækið „milli steins og sleggju með skyldu til að viðhalda afsláttarfyrirkomulaginu sem kann að setja starfsemina upp á kant við afstöðu Samkeppniseftirlitsins um heimildir til að veita afslætti“.

Í fyrsta lagi liggur fyrir ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ÍSP hafi verið skylt að veita Póstmarkaðinum umrædda afslætti. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins

nr. 8/2017 voru brot ÍSP staðfest, í reifun Samkeppniseftirlitsins um ákvörðun nr. 1/2010 segir:

*„Í bráðabirgðaákvörðun er komist að þeirri niðurstöðu að sennilegt sé að Íslandspóstur hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína í samskiptum við Póstmarkaðinn, þegar síðarnefnda fyrirtækið leitaði samninga við Íslandspósts. Er talið í ákvörðuninni að Íslandspóstur hafi með skilmálum sínum gagnvart Póstmarkaðinum mismunað aðilum með ólögumætum hætti. Var það gert annars vegar með því að bjóða viðskipti á grundvelli mánaðarlegs magns en ekki árlegs magns (eins og skilmálar Íslandspósts í gjaldskrá fyrir stórnotendur gera ráð fyrir) og hins vegar með því að gera kröfu um aðra skilmála varðandi flokkun og afhendingu pósts sem aðrir stórnotendur þurfa ekki að lúta. Jafnframt er talið að skilmálarnir geti falið í sér sölusynjun. Þykir nægjanlega í ljóss leitt að um hafi verið að ræða óeðlileg viðbrögð markaðsráðandi fyrirtækis við mögulegri samkeppni.*

*Að mati Samkeppniseftirlitsins má ætla að um sé að ræða alvarleg brot sem eru til þess fallin að raska samkeppni. Einnig er nægjanlega líklegt að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins geti leitt til röskunar á samkeppni. Af þeim sökum er talið nauðsynlegt að beina þeim fyrirmælum til Íslandspósts að semja við Póstmarkaðinn á tilteknum forsendum.“*

Í öðru lagi þá er að finna nokkuð ítarlega umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um gjaldskrá bréfaþósts þyngrri en 51-2000 gr. í ákvörðun stofnunarinnar nr. 8/2017. Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði. Í ákvörðuninni kemur fram það mat Samkeppniseftirlitsins að í gjaldskrá bréfa í samkeppnisrekstri væri notast við matskennda og huglæga mælikvarða við ákvörðun afsláttu öfugt við þá hlutlægu mælikvarða sem byggt væri á fyrir gjaldskrá innan einkaréttar.

(46) Þau rök stjórnenda ÍSP að með niðurfellingu afsláttu sé fyrirtækið að hafa frumkvæði að því að aflétta samkeppnisbroti sem kunni að setja starfsemina á kant við afstöðu Samkeppniseftirlitsins um heimildir til afsláttu standast ekki skoðun. Það liggur fyrir mat Samkeppniseftirlitsins á lögumæti gjaldskrárinnar. Þess fyrir utan er skýr heimild/skylda fyrir umræddum afsláttum í sérlögum um pósthjónustu, sem sérfræðistjórnvaldið PFS hefur m.a. byggt á í ákvörðunum sínum, sem staðfestir eru af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

### **2.3.2 Um fyrri rannsóknir PFS og samhengi gjaldskrár innan einkaréttar**

(47) Þegar PFS tók afslátti vegna reglubundinna magnviðskipta til sérstakrar skoðunar í ákvörðun nr. 14/2013, sbr. úrskurð nr. 3/2013, var kostnaðargrunnur ÍSP metinn. Aðferðarfræði PFS í umræddu máli var sú að greina kostnaðarbókhald ÍSP 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.

(48) Að mati PM hefur niðurstöðu í PFS og úrskurðarnefndar ekki verið hnekkt og engin gögn hafa verið færð fram af ÍSP sem gefa tilefni til breytinga á þessum þætti gjaldskrárinnar. Mat PFS á umræddu hagræði stendur því óhaggað.



(49) Líkt og PFS hefur bent réttilega á þá jafngildir niðurfelling viðbótarafslátta gjaldskrárhækkun. Það er því mikilvægt að halda því til haga að ef ÍSP 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 allt að 70,5%, auk þess sem þær forsendur sem lágu að baki gjaldskránni á sínum tíma eru þá brostnar.

### 2.3.3 Mat Íslandspósts ohf. á hagræði af magnviðskiptum

(50) Í greinargerð PM er vísað til mismunandi mats ÍSP á afsláttum, þ.a.m. af reglubundnum viðskiptum, á undanförunum árum.

#### *a) Fyrirhuguð breyting mun raska samkeppni verulega*

(51) 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 einstakrar yfirburðarstöðu ÍSP á markaðnum er fyrirtækið óhjákvæmilegur viðsemjandi söfnunaraðila. ÍSP er hins vegar einnig keppinautur söfnunaraðila enda sinnir fyrirtækið sjálft þeim þjónustubáttum sem söfnunaraðilar bjóða upp á. ÍSP er í einstakri yfirburðarstöðu á markaðnum sem leiðir af einkarétti fyrirtækisins til áratuga, þrátt fyrir afnám einkaréttar er samkeppni á póstmörkuðum verulegum takmörkunum háð og hefur engum breytingum tekið.

(52) Starfsemi söfnunaraðila gengur út á að ná fram lægri verðum í viðskiptum við ÍSP 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 ÍSP. 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.

(53) Í umsögn PM er vikið að því að með þeim breytingum sem voru innleiddar árið 2012 hafi svigrúm söfnunaraðila til starfsemi verið skert til muna og að stærri póstnotendur hafi þá verið í þeirri stöðu að geta náð svo gott sem hæstu afsláttum með beinum viðskiptum við ÍSP. Tilvist söfnunaraðila hafi frá þeim tíma fyrst og fremst grundvallast á umræddum 2-5% viðbótarafslætti sem eingöngu býðst þeim sem eiga í reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum við ÍSP.

(54) Jafnframt telur PM að verði afsláttur vegna reglulegra viðskipta aflagður þá verði starfsemi söfnunaraðila sjálfhætt og sú litla samkeppni sem er á markaðnum útrýmt og ÍSP í fullkominni einokunarstöðu.

(55) Þá bendir PM á að reynslan hafi verið sú um alla Evrópu að þeir sem sinntu þessari þjónustu á grundvelli einkaréttar hafi að jafnaði starfað áfram í lítt breyttri mynd eftir afnám einkaréttarins.

(56) Síðan segir PM:

„Við úrlausn þessa máls skiptir mestu sú staðreynd að ÍSP hefur ekki fært 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 færð fram fyrir þessum breytingum ber PFS hins vegar einnig að horfa til þeirra afleiðinga sem breytingarnar munu óhjákvæmilega hafa á samkeppni á póstmarkaði. Gera verður afar ríkar kröfur til þess aðila sem útnefndur hefur verið sem alþjónustuveitandi 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 hefur engan veginn uppfyllt þær kröfur.“

*b) Aðrar röksemdir Íslandspóstshf.*

(57) ÍSP heldur því fram að núverandi fyrirkomulag um viðbótarafslátt byggi á þriggja mánaða tímabili og að því loknu sé afsláttur vegna tímabilsins endurgreiddur, vísar PM í þessu sambandi til eftirfarandi orðalags í greinargerð ÍSP:

„Fyrirkomulagi því er gildir í dag um viðbótarafslátt magnpósts má lýsa sem svo að veittur er afsláttur fyrir að senda bréf í magnpósti þrjá mánuði í senn. Að loknu því tímabili er Póstinum gert að endurgreiða viðkomandi magnsendanda sem nær þessu viðmiði, hinn svokallaða viðbótarafslátt.“

(58) Telur ÍSP út frá þessari lýsingu á fyrirkomulagi afsláttar að það samsvari afsláttum sem fjallað er um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2011 þar sem Vífilfell endurgreiddi viðskiptavinum ákveðna krónutölu. Bendir PM á að hér sé óskyld fyrirkomulag því sem er í gildi hjá ÍSP. Lýsir PM fyrirkomulaginu með eftirfarandi hætti:

„Staðreyndin er sú að núverandi afsláttarfyrirkomulag ÍSP byggir á mánaðarlegum reikningsviðskiptum með gjalddaga 20. hvers mánaðar, eingöngu er horft til hvers mánaðar fyrir sig. Þannig byggir afsláttur ekki á uppgjöri þriggja mánaða líkt og haldið er fram af ÍSP og endurgreiddur að því loknu. Aldrei er eða hefur verið um endurgreiðslu afsláttar að ræða heldur er einfaldlega greitt fyrir viðskipti hvers mánaðar að teknu tilliti til afsláttar, líkt og almennt gildir í reikningsviðskiptum. Gjaldskráin er opinber og samþykkt af sérfræðistjórnvaldinu PFS í samræmi við lög um pósthjónustu. Líkt og áður hefur komið fram hefur Samkeppniseftirlitið vísað til þessarar tilteknu gjaldskrár og afsláttarfyrirkomulags sem skólabókardæmi um gjaldskrá sem byggir á hlutlægum mælikvörðum. Skyldleiki þessara mála er ekki meiri en svo að ÍSP þarf að veita rangar upplýsingar um fyrirkomulagið sem í gildi er til að reyna að draga hann fram. Hingað til hefur það verið talið alvarlegt í samkeppnisrétti að aðili máls veiti vísitandi rangar upplýsingar til að hafa áhrif á niðurstöðu þess, ekki síst ef það er til þess fallið að leiða til alvarlegrar röskunar á samkeppni líkt og hér á við um.“

(59) Um tilvísun ÍSP til dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-340/2013 frá 11. febrúar 2015, sagði PM.:

„Í umfjöllun sinni staðfestir ÍSP svo ekki verður um villst að markmiðið með niðurfellingu afsláttar sé að útiloka viðskipti við söfnunaraðila og koma á milliliðalausum viðskiptum við viðskiptavinum þeirra. Einnig verður ekki

annað skilið af greinargerðinni en að ÍSP telji enn hagræði af þeim reglubundnu magnviðskiptum sem hér um ræðir.

Vísað er til þess að í Bpost málinu séu söfnunaraðilar og sendendur magnpósts ekki taldir í sambærilegri stöðu, að söfnunaraðilar búi ekki til póst og stýri því hvorki magni né tíðni. Af þeim sökum virðist ÍSP telja að ekki séu efni til sérstakrar afsláttar til þeirra sem safna saman pósti frá póstnotendum enda stuðli slíkir söfnunaraðilar ekki að auknu magni heldur notendur sjálfir. ÍSP hefur áður haldið því fram að þessi nálgun sé í „samræmi við sjónarmið sem fram koma í nýlegri dómaframkvæmd víða í Evrópu“ og vísað til dóms Evrópudómstólsins í máli nr. C-340/2013 frá 11. febrúar 2015.

Póstmarkaðinum er ekki kunnugt um dómaframkvæmd „víða í Evrópu“ sem styður þessar ályktanir ÍSP. Að því er varðar tilvísaðan dóm Evrópudómstólsins þá ber að taka fram að um er að ræða forúrskurð þar sem dómstóllinn leitaðist við svara afmörkuðum spurningum um skýringu 12. greinar tilskipunar 97/67 vegna ágreinings sem risið hafði um skýringu belgískra laga sem ætlað var að innleiða umrædda tilskipun.“

(60) Að mati PM hafi með dómnum eingöngu verið að skýra ákvæði tilskipunarinnar með tilliti til jafnræðis viðskiptavina. 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. Jafnframt bendir PM á að með umræddum dómi hafi ekki verið 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 slíks hagræðis í formi lægri gjalda eða afsláttar. Vísar PM til máls þýska póstsins, Deutsche Posts and others, C-141/2008.

(61) Af dómi Evrópudómstólsins verður ráðið að ekki sé sjálfgefið að póstnotendur eða söfnunaraðilar eigi kröfu til aukinna afsláttar af þeirri ástæðu einni að um aukið magn sé að ræða heldur þurfi að greina þann kostnað sem sparast hjá rekstrarleyfishöfum. Þessi ályktun á vitanlega við um alla magnafslætti, hvort sem þeir eru veittir söfnunaraðilum eða öðrum. Í tilviki ÍSP hefur þegar farið fram greining af hálfu PFS á þeim kostnaði sem sparast við magnviðskipti. Þótt Póstmarkaðurinn telji sem fyrr segir að það hagræði sem ÍSP hafi af umfangsmiklum og reglubundnum viðskiptum sé vanmetið þá stendur sú niðurstaða PFS að hagræðið sé að lágmarki 2-5%.

(62) Staðreynd málsins er hins vegar sú að viðskipti söfnunaraðila eru og hafa til langs tíma verið í mjög föstu ferli. Á grundvelli reynslu síðustu ára veit ÍSP með nokkurri vissu hversu mikið magn berst á degi hverjum, hvenær innan mánaðar eða innan árs álags gætir o.s.frv. Þetta er raunar staðfest í athugasemdum sem fylgdu bréfi ÍSP frá 28. júní 2017.

(63) Um hvort starfsemi söfnunaraðila skipti máli, segir PM:

„Póstmarkaðurinn hafna því að starfsemi söfnunaraðila breyti engu varðandi yfirsýn og möguleika ÍSP á hagræðingu við fjárfestingar og skipulag

mannafla. Það hlýtur hverjum manni að vera ljóst að mikið hagræði er í því fólgið fyrir ÍSP 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.“

(64) Þá telur Póstmarkaðurinn að enginn vafi leiki að því að hagræði af umfangsmiklum og reglubundnum viðskiptum skuli metin án tillits til frá hverjum viðskiptin stafa. Grundvallarforsenda verðlagningar til aðila sem afhenda mikið magn í einu er að taka mið af raunkostnaði ásamt hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(65) Í 5. mgr. 17. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um heimild til að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Það eigi því öll fyrirtæki sem uppfylla þau skilyrði um afsláttinn rétt á honum, á það jafnt við um stóra sendendur og söfnunaraðila. Það ber fyrst og fremst að horfa til hagæðis ÍSP en ekki kostnaðar af starfsemi viðskiptavina eða hvernig þeir haga starfsemi sinni að öðru leyti.

(66) Þá er fráleitt að ætla að það skipti engu varðandi heildarmagn viðskipta ÍSP hvort starfsemi söfnunaraðila verði aflögð með niðurfellingu afsláttanna. Staðreyndin er sú að miðlun skilaboða með bréfaþósti á í harðri samkeppni við önnur miðlunarform, einkum rafræn. Þetta sést best á því að magn bréfaþósts hefur farið úr um 60 milljónum bréfa á ári í innan við 20 milljónir bréfa á örfáum árum. Söfnunaraðilar hafa gríðarlega hagsmuni af því að markaðssetja þjónustu sína og ÍSP í viðleitni til að viðhalda póstmagni. Þá verður að horfa til þess að pósthjónendur njóta þess hagæðis sem skapast af starfsemi söfnunaraðila í formi lægra gjalda og aukinnar þjónustu. Hækkun á gjöldum til pósthjótenda allt að 70,5%, sem óhjákvæmilega mun gerast við afnám afsláttanna, mun án nokkurs var leiða til þess að pósthjótendur muni í auknum mæli leita annarra leiða við miðlun skilaboða. Stærri pósthjótendur 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.

(67) ÍSP hefur ítrekað haldið því fram að samdráttur í magni bréfaþósts sé megin skýringin á því að fyrirtækið varð tæknilega gjaldþrota. Nú er því haldið fram að það breyti engu fyrir ÍSP hvort milljónir bréfa séu inn í dreifikerfinu eða ekki, að ekkert hagræði sé af því magni bréfaþósts sem fyrirtækinu berst reglulega frá stórhjótendum og söfnunaraðilum. Þar rekst hvað á annars horn í málflutningi ÍSP.

(68) Að mati PM vekur það sérstaka athygli að ÍSP endar greinargerð sína á því að hóta að taka upp nýja útfærslu gjaldskrár ef PFS samþykkir ekki niðurfellingu afsláttanna af reglubundnum magnviðskiptum stórhjótenda og söfnunaraðila, sem felur í sér allt að 70,5% hækkun gjalda og verulega röskun á samkeppni. Að sú gjaldskrá muni verða útfærð þannig að afslættir sem taki mið af reglubundnum magnviðskiptum, en þó þannig að aðilum með samskonar viðskipti verði mismunandi, að söfnunaraðilum verði synjað um viðskipti á grundvelli hennar þvert á ákvæði 5. mgr. 17. gr. Með þessu staðfestir ÍSP fyrra mat fyrirtækisins að hagræði sé af reglubundnum viðskiptum og því ekki forsenda til að fella niður afslætti vegna þeirra. Einnig tilkynnir ÍSP að fyrirtækið muni brjóta

gegn 3. og 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 ef PFS verður ekki við kröfum þeirra um niðurfellingu afsláttar.

(69) Í umsögn PM er auk þess vísað til þess að ákvæði 3. og 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu endurspegli nokkuð vel þær kröfur sem gerðar eru til markaðsráðandi fyrirtækja á grundvelli 11. gr. samkeppnislega nr. 44/2005, en fyrir liggur að ÍSP er í einstakri yfirburðarstöðu á markaði fyrir póst 0-50 g á grundvelli dreifikerfis sem byggt var upp á einkarétti ríkisfyrirtækis.

(70) Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 skal tilkynna breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Alþjónustuveitandi skal fyrir sömu tímamörk senda PFS fullnægjandi rökstuðning fyrir breytingum sem gerðar eru.

(71) Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna er PFS heimilt að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var. PFS er heimilt að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild. PFS hefur 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingu á gjaldskrá.

(72) Samkvæmt 3. gr. laga nr. 69/2003 um PFS er hlutverk stofnunarinnar m.a. að annast framkvæmd laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með pósthjónustu. Það er því á verksviði stofnunarinnar að gæta þess að gjaldskrá ÍSP uppfylli ákvæði laga nr. 98/2019, þar á meðal þeirra ákvæða sem til er vísað hér að framan. Þá ber stofnuninni einnig að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á þeim markaði.

(73) Telji PFS að efni gjaldskrár ÍSP sé ekki í samræmi við ákvæði laga og reglna um pósthjónustu getur stofnunin krafist breytinga á gjaldskránni. Þá hefur stofnunin ýmis úrræði til að fylgja slíkum fyrirætlunum eftir. Má þar nefna beitingu dagsekta skv. 12. gr. laga nr. 69/2003 eða eftir atvikum sviptingu starfsleyfis skv. 7. mgr. 5. gr. sömu laga.

(74) Með vísan til þess sem rakið er hér að framan þá liggur fyrir að PFS hefur þegar metið hagræði sem ÍSP hefur af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum. Ákvörðun ÍSP um niðurfellingu þess afsláttar fer því gegn því sem PFS og úrskurðarnefnd höfðu áður komist að niðurstöðu um. Við úrlausn þessa máls skiptir mestu sú staðreynd að ÍSP hefur ekki fært fram nein gögn, röksemdir eða útreikninga sem hreyfa við fyrra mati PFS og úrskurðarnefndar á hagræði af reglubundnum viðskiptum.

#### **2.3.4 Niðurlag**

(75) Í niðurlagi athugasemda PM er vikið að því að ákvörðun ÍSP um að fella niður alla afslætti sem tengdir eru miklum og reglubundnum viðskiptum sé með öllu örökstudd og mótsagnakennd. Ekki einungis í ósamræmi við fyrri niðurstöðu PFS og úrskurðarnefndar um þetta efni heldur einnig fyrri sem núverandi framkvæmd hjá ÍSP. Það hljóti að vekja upp spurningar hvernig það megi vera að ÍSP 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. Það auki svo enn á óskýrleikann og ótrúverðugleikann að á sama tíma telur ÍSP að mikið hagræði

sé fylgið í öðrum reglubundnum viðskiptum innan alþjónustu, þótt í þeim viðskiptum sé notast við sama dreifikerfi, sama mannafla, stærri og öflugri póstmíðstöð o.s.frv.

(76) Að mati PM eru ekki nokkrar forsendur fyrir PFS til annars en að hafna þessum breytingum á gjaldskrá bréfa 0-50 gr. ÍSP hafi ekki fært fram neinar röksemdir, gögn eða útreikninga sem réttlætt geti þessar viðamiklu breytingar frá fyrri framkvæmd. Einnig verði að hafa í huga samhengi þeirrar gjaldskrár sem gildir í dag. Telji ÍSP að gjaldskráin endurspegli ekki með réttum hætti það hagræði sem fyrirtækið hefur af viðskiptum er óhjákvæmilegt að endurskoða kostnaðargrunninn og gjaldskrána í heild sinni.

(77) PM áréttar mikilvægi þessa máls fyrir söfnunaraðila. Fullyrða má að starfsemi söfnunaraðila leggist af ef þær breytingar sem ÍSP hefur tilkynnt fá að standa. Með breytingunum væri tekjugrundvelli kippt undan söfnunaraðilum og starfseminni sjálfhætt. Samkeppni á póstmörkuðum er verulegum takmörkunum háð vegna einstakrar yfirburðarstöðu ÍSP en myndi leggjast nær alfarið af með brotthvarfi söfnunaraðila. Í ljósi þessara fyrirséðu afleiðinga gjaldskrárbreytinganna ber að gera enn ríkari kröfur en ella til þess að ÍSP leiði með óyggjandi hætti í ljós réttmæti breytinganna.

#### **2.4 Athugasemdir Burðargjalda**

(78) Athugasemdir Burðargjalda bárust með bréfi, dags. 2. júní 2020. Í þeim rekur félagið forsögu málsins sem og tilurð þeirra viðbótarafsláttar sem deilt er um í málinu.

(79) Gerir fyrirtækið síðan eftirfarandi athugasemdir við þau sjónarmið sem ÍSP teflir fram sem röksemdir fyrir niðurfellingu viðbótarafsláttar:

##### Um að ÍSP hafi ávallt verið andsnúinn fyrirkomulagi um viðbótarafslátt

(80) Um þá fullyrðingu ÍSP að félagið hafi ávallt talið viðbótarafsláttinn ekki heppilegt fyrirkomulag að þá telja Burðargjöld að það standist ekki skoðun. Félagið hafi unnið eftir og gert ráð fyrir umræddum viðbótarafslætti í mörg ár, þrátt fyrir að ákvörðun PFS um afsláttinn hafi verið dæmd ógild af dómstólum. Þetta verði ekki skilið öðruvísi en að ÍSP hafi samþykkt og fellt sig við þau sjónarmið og útreikninga sem lágu að baki setningu afsláttarins á sínum tíma.

##### Um þróun innri starfsemi ÍSP

(81) Að mati Burðargjalda geta þær breytingar sem ÍSP vísar að ekki valdið því að ekki sé munur á aðilum sem senda magnpóst með reglulegu millibili og þeim sem senda magnpóst með stopulla millibili. Vangaveltur ÍSP um þessi atriði geta því ekki verið grundvöllur undir eins afdrifaríkari ákvörðun og hér um ræðir.

##### Um að flokkun og röðun sé innbyggt í verkferla ÍSP

(82) Að mati Burðargjalda eru fullyrðingar ÍSP um þetta ekki stuttar neinum gögnum, útreikningum eða upplýsingum. Jafnframt hafi þetta atriði aldrei verið forsenda fyrir viðbótarafslætti.

##### Jafnræðissjónarmið

(83) Um þá fullyrðingu ÍSP að afslátturinn óbreyttur kunni að stangast á við jafnræðissjónarmið þá telja Burðargjöld að sú fullyrðing standist ekki enda séu það ólík tilvik þegar pósti er skilað með reglubundnum hætti og í tilteknu magni, og hins vegar með stopulum hætti í óljósu magni. Auk þess feli afnám viðbótarafsláttarins í eðli sínu

í sér gjaldskrárhækkun, þannig að þeir sendendur sem hafa áður nýtt sér og notið góðs af betri kjörum í gegnum söfnunaraðila munu njóta verri kjara en áður.

#### Brottfall einkaréttar

(84) Burðargjöld benda á að brottfall einkaréttar hafi hér engin áhrif, enda liggur fyrir að ÍSP hafi tilteknað skyldur sem alþjónustuveitandi. Jafnframt hafna Burðargjöld öllum sjónarmiðum um að umræddir afslættir þyki vafasamir í samkeppnisréttarlegu samhengi, enda hvergi nærri svo að afslættir af þessu tagi séu óheimilir eða bannaðir með öllu. Augljóslega er þessir afslættir, sem og svo margir aðrir, metnir eftir aðstæðum hverju sinni.

#### Yfirsýn

(85) Burðargjöld hafna því að starfsemi söfnunaraðila breyti engu varðandi yfirsýn og möguleika ÍSP á hagræðingu við fjárfestingar og skipulag mannafla. Það hljóti að liggja hagræði í því fyrir ÍSP að geta treyst því að póstur berist reglubundið frá einum og sama viðskiptavininum í stað þess að taka við mörgum sendingum í mismiklu magni frá mörgum aðilum. Sú skylda hvíli á ÍSP að sýna fram á með fullnægjandi hætti, eftir atvikum með gögnum og útreikningum, að svo sé ekki.

#### Óvissa- óvissukostnaður

(86) Burðargjöld kannast ekki við að nokkur vandamál tengd óvissu eða óvissukostnaði séu til staðar. Viðbótarafslátturinn sé byggður þannig upp að ef tilteknu magni er náð þá fái afslátturinn

#### Forflokkun, röðun og gæði

887) Þá mótmæla Burðargjöld umfjöllun ÍSP um forflokkun, röðun og gæði, enda byggi viðbótarafslátturinn ekki á gæðum eða vinnubrögðum almennt. Grunnforsendan hafi ávallt verið magn og það hagræði sem fælist í því fyrir ÍSP að fá reglulega skipulega mikið magn af pósti. ÍSP leggi ekki fram nein haldbær rök, upplýsingar eða útreikninga sem sýna fram á að það hagræði sé ekki lengur til staðar.

#### Aðskilnaður magnafslátta og viðbótarafslátta

88) Jafnframt mótmæla Burðargjöld því að hægt sé að skilja á milli annars vegar magnafslátta (stakar sendingar) og hins vegar viðbótarafslátta (reglubundin viðskipti). Hvorki PFS né úrskurðarnefnd hafa fallist á þessa nálgun ÍSP, heldur ítrekað bent á og byggt á að órjúfanleg tengsl séu á milli magnafslátta og viðbótarafslátta. Af þeim sökum verði ekki séð að hægt sé að taka upp og afnema einn hluta afsláttarkjara í gjaldskrá án þess að afsláttarkjör séu endurskoðuð í heild sinni. Vísa Burðargjöld m.a. í eftirfarandi umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 23/2017:

„Fyrirkomulag afslátta er sett upp þannig að þeir í heild endurspegli niðurstöðu þess afsláttarsvigrúms sem kostnaðarbókhald ÍSP leiðir fram. Umfang heildar magnafslátta breyttist 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 afslátta.“

### Dómur CIEU nr. C-340/13

(89) Einnig hafna Burðargjöld því að hægt sé að túlka þennan dóm með þeim hætti, sem ÍSP geri, að ekki séu efni til sérstakra afslátta til þeirra sem safna pósti frá póstnotendum enda stuðli slíkir aðilar ekki að auknu magni heldur notendurnir sjálfir.

(90) Að mati Burðargjalda var með umræddum dómi ekki vikið frá fyrri dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þar sem því hefur verið slegið föstu að markaðsráðandi fyrirtækjum sé skylt að verðleggja þjónustuna sína í samræmi við það hagræði sem viðskiptunum er samfara, þ.e. að viðskiptavinir eigi kröfu til þess að njóta slíks hagræðis í formi lægri gjalda eða afslátta.

(91) Síðan segir:

„Af dómi Evrópudómstólsins verður ráðið að ekki sé sjálfgefið að póstnotendur eða söfnunaraðilar eigi kröfu til aukinna afslátta af þeirri ástæðu einni að um aukið magn sé að ræða heldur þurfi að greina þann kostnað sem sparast hjá rekstrarleyfishafanum. Í tilviki ÍSP hefur þegar farið fram greining af hálfu PFS á þeim kostnaði sem sparast við magnviðskipti. ÍSP hefur ekki framkvæmt eða látið gera sambærilega greiningu til að hnekkja þeirri greiningu og því liggja ekki fyrir neinar forsendur til að fella niður viðbótarafsláttinn. Vísast hvað þetta varðar til nýlegrar niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 12/2017 sem var skýr þess efnis að án slíkra nýrra greininga eða útreikninga frá ÍSP verði ekki hróflað við viðbótarafsláttinum.“

(92) Burðargjöld benda á í lokin að ÍSP hafi ekki fært fram nein gögn eða útreikninga sem geti réttlætt þessar viðamiklu breytingar frá fyrri framkvæmd. Ótækt sé að það geti verið grundvöllur fyrir jafn áhrifamiklum breytingum, sem óhjákvæmilega hefðu í för með sér starfsemi Burðargjalda sem og annarra söfnunaraðila væri sjálfhætt. Jafnframt myndu breytingarnar hafa þau áhrif að kostnaður vegna bréfasendinga stórnotenda muni hækka.

(93) ÍSP verði að gæta varúðar í öllum markaðsaðgerðum sínum í samræmi við meginsjónarmið samkeppnisréttar vegna þeirra stöðu sem fyrirtækið er í. Eins og fyrirtækið byggir sinn málatilbúnað upp er ljóst að nái fyrirætlanir þess fram að ganga mun afsláttur til fyrirtækja sem þurfa á þjónustu þeirra að halda lækka til muna frá því sem nú er enda muni þau aldrei ná því magni pósts sem söfnunaraðilar ná að afla og tryggja viðkomandi fyrirtækjum lægstu mögulegu burðargjöld.

(94) Samkeppnislög banni ekki markaðsráðandi fyrirtækjum að veita magnafslætti á þjónustu sinni ef sá afsláttur byggir á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Sá magnsafsláttur sem nú er í gildi varðandi magnpósts byggir á slíkum skilyrðum. PFS og úrskurðarnefnd hafi enda ítrekað sagt að allar breytingar á núverandi fyrirkomulagi verði að vera studdar við kostnaðarútreikninga og önnur gögn frá ÍSP sem sýni fram á að breytingin uppfylli skilyrði um málefnaleg sjónarmið. Að mati Burðargjalda fylgi engin slík gögn þeirri breytingu sem nú er lögð til á núverandi kerfi magnpóstsendinga.

(95) Burðargjöld leggjast því alfarið gegn því að sú breyting sem ÍSP er að leita eftir nái fram að ganga enda er breytingunni fyrst og fremst ætlað að gera stöðu almennra



viðskiptavina ÍSP erfiðari gagnvart félaginu og á þann hátt að lækka þann afslátt sem þau félög sem afsláttarins njóta fá notid hans áfram.

## **2.5 Athugasemdir Félags atvinnurekenda**

(96) Félag atvinnurekanda skilaði einnig inn athugasemdum við hinar fyrirhugðu breytingar ÍSP. Athugasemdir félagsins lutu í meginatriðum að sömu sjónarmiðum og PM og Burðargjöld halda fram í sínum málflutningi. Félag atvinnurekanda telst hins vegar ekki aðili að þessu stjórnsýslumáli, sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2020, sem var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 1/2020. Ekki er því ástæða til að gera sérstaklega grein fyrir sjónarmiðum Félags atvinnurekanda í þessu máli.

## **2.6 Svör Íslandspósts ohf. við þeim athugasemdum sem bárust**

(97) ÍSP skilaði inn athugasemdum við þær umsagnir sem höfðu borist, með bréfi, dags. 25. júní 2020. Megin niðurstaða ÍSP er að ekkert hafi komið fram í málatilbúnaði Burðargjalda eða PM sem breytir þeirri afstöðu ÍSP að þær forsendur sem lágu til grundvallar viðbótarafslættinum séu ekki lengur við lýði. Telur ÍSP að með þeirri breytingu sem tilkynnt hafi verið á afsláttarfyrirkomulagi magnpósts, sé fyrirtækið einmitt að snúa verðskrá sinni af þeirri braut sem hefur sýnt sig að vera komin úr samhengi við aðstæður nútímans, svo sem lesa mátti af greinargerð ÍSP. Víkur ÍSP síðan að einstökum athugasemdum sem bárust.

### **2.6.1 Um að ekki finnist aukið hagræði af endurtekningu viðskipta með magnpóst**

(98) Um að ekki sé aukið hagræði af reglubundnum viðskiptum, segir ÍSP:

„Í upphafi bréfs Póstmarkaðarins er fundið að því að ekki séu færð rök fyrir ákvörðun Póstsins, umfram það að ekki finnist hagræði af hálfu Póstsins á endurteknum viðskiptum. Þá kvartar Burðargjöld einnig í kafla um aðskilnað magnafslátta og viðbótarafslátta yfir því að Pósturinn hafi ekki fært fram nein gögn eða nýjar kostnaðargreiningar í samræmi við ummæli PFS í ákvörðun 23/2017. Þetta er því miður hálf sannleikur. Í tilvísaðri ákvörðun PFS var farið fram á gögn eða röksemdir. Þannig var ekki gerð krafa um kostnaðargreiningar eins og Burðargjöld vilja meina. Hins vegar voru röksemdir færðar fram í þeirri greinargerð sem athugasemdir Burðargjalda snúa að. Pósturinn telur sig því hafa uppfyllt þessa kröfu PFS eins og hún kom fyrir í ákvörðuninni.

Þegar Póstmarkaðurinn færir svo fram þann málatilbúnað í kafla II.c að Pósturinn telji ekki hagræði fyrir hendi, án þess að rökstyðja eða útskýra hvers vegna og hermir svo upp á Póstinn þriggja ára gömul ummæli að ekkert hafi breyst í umhverfi fyrirtækisins, verður orða vant. Ekki aðeins hefur Pósturinn ítrekað lýst því yfir að útreikningar og greiningar sýni ekki hið meinta hagræði heldur skilaði Pósturinn inn 10 blaðsíðna greinargerð þar sem stiklað var á stóru um breytingar á högum og umhverfi fyrirtækisins og greinargerð sem Póstmarkaðurinn vel að merkja er að veita umsögn um!

Af þessari ástæðu er óumflýjanlegt að nokkuð verði um endurtekningu á þeim rökum sem fram voru sett í greinargerð Póstsins, þar sem þau virðast ekki hafa náð athygli fyrirsvarsmanna Póstmarkaðarins og Burðargjalda. Í stuttu máli er það mat Póstsins að sökum innri og ytri breytinga sl. ára, sem

nokkuð ítarlega var gert grein fyrir, finni fyrirtækið ekki meint hagræði í sínum bókum, sem aftur veldur því að ekki sé verjandi í ljósi jafnræðisreglu og samkeppnisréttarlegra sjónarmiða að viðhalda viðbótarafsláttum sem fyrirtækinu var gert að koma á fyrir hartnær 8 árum.

Staðreyndin er sú að Pósturinn hefur ekki fundið þann meinta mun á sendingum eftir því hvort þær séu reglulegar eða stopulli. Þær breytingar sem hafa orðið síðan 2012 haf verið það afgerandi að tölur frá þeim tíma eru ekki áreiðanlegt gagn.

Þá er því ekki mótmælt af hálfu Póstsins að það virðist að svo stöddu hægt að dreifa magnpósti með þeim hætti að hægt sé að hafa af því einhvern hagnað, svo sem Póstmarkaðurinn heldur fram í kafla II.e. Hins vegar er það ekki mat fyrirtækisins að það sé aukið hagræði í reglubundnum viðskiptum. Frá bæjardryum Póstsins er ekkert sem réttlætir að síendurtekning á slíkum viðskiptum sé talin búa til hagræði og að það hagræði eigi að valda því að umræddir aðilar njóti betri kjara en þeir sem senda magnpóst á eigin vegum með stopulli hætti.

Eðlilegra verður að telja að sá aðili sem telur sig eiga tilkall til tuga milljóna afslátta frá fyrirtæki í eigu ríkisins á grundvelli laga, geri einhverja atlögu að því að sýna fram á sparnaðinn. Þess í stað er brugðið á það ráð að draga í efa staðreyndir sem hægt er að sýna fram á svart á hvítu.“

(99) Þá bendir ÍSP á að í umfjöllun Burðargjalda um forflokkun sé því haldið fram að ÍSP hafi gefið í skyn að söfnunaraðilar kasti til höndunum hvað varði gæði. Mótmælir ÍSP því harðlega. Fyrirtækið hafi verið að lýsa ákveðnum ágalla í kerfinu sem myndi ekki leiða til þess að endurtekning sé ávísun á gæði. Jafnframt hafi skýringunni ekki verið beint sérstaklega að söfnunaraðilum.

(100) Síðan segir ÍSP:

„... hið meinta hagræði kemur ekki til vegna þeirra vinnu við flokkun og röðun sem söfnunaraðilar inna af hendi, en Pósturinn kemst ekki hjá því að benda á að þá er ekki mikið eftir sem skilur á milli reglubundinna viðskipta og þeirra stopulu. Er þetta einmitt einn meginpunktur Póstsins, að það sé ekki hönd á festandi hver munurinn sé á milli endurtekinna viðskipta og stopulli viðskipta sem útskýrt geti hið meinta hagræði af annarri tegund viðskiptanna, sem aftur gæti réttlætt að viðbótarafslættir séu veittir.“

(101) Einnig haldi PM því fram í kafla II.e að söfnunaraðilar stuðli að fyrirsjáanleika. Reyndar aðeins með þeim rökum að það hljóti hverjum manni að vera ljóst. Bendir ÍSP á að í greinargerð fyrirtækisins hafi verið gerð grein fyrir hvers vegna fyrirsjáanleiki aukist ekki í höndum þeirra sem enga ábyrgð bera á magninu í kerfinu.

(102) ÍSP lýsir vinnsluferli magnpósts frá umsagnaraðilum með eftirfarandi hætti:

[Í tilvikum beggja fyrirtækja er viðskiptunum svo háttað að Pósturinn sækir bréfasendingar, með Fyrirtækjapjónustu Póstsins, til viðskiptavina Póstmarkaðarins og Burðargjalds, þ.e. rausendendanna. Þannig komast

bréf frá þessum aðilum í dreifingu. Fyrirtækjaþjónusta Póstsins er valkvæð þjónusta sem felst í því að póstsendingar eru sóttar til fyrirtækja á vissum dögum ýmist á ákveðni tímasetningu eða innan tímaramma, t.d. klukkan 09:20 eða milli 09:00 og 12:00.

Í tilviki Burðargjalda gera þau skuldfærslubeiðni fyrir sínum sendingum. Póstmarkaðurinn gerir það hins vegar ekki. Þess í stað lætur hann fylgja útprentaða (í raun ógilda) beiðni með sínum sendingum. Starfsmenn póstmíðstöðvar Póstsins þurfa því að handgera beiðni á hverjum degi til að geta unnið póstagðar bréfasendingar frá Póstmarkaðinum.

Til að unnt sé að tengja saman póstagðar bréfasendingar þarf að vera fyrirbyggjandi beiðni. Slík beiðni, eða n.t.t. númer hennar myndar tengingu milli vinnslu á þeim vinnslustöðum sem eru í póstmíðstöðinni. Sendingar frá þessum tveimur aðilum dreifast reglulega á allar þrjár vinnslustöðvarnar.

Þegar sendingar eru móttæknar á póstagningardegi, eru þær forflokkaðar og forunnar að hluta m.t.t. vinnslustöðva. Vinnsla á þessum sendingum hefst síðan næsta virka dag. Bréfaflokkunarvél byrjar fyrir klukkan 08:00 að vinna úr innsendum sendingum og eru vinnslurnar aðgreindar með spjöldum sem eru með strikamerki sem tengjast við áður nefndar beiðnir.

Öll fyrirtæki eru bókuð sjálfvirkt aðfararnótt vinnsludags, að undanskyldum Burðargjöldum og Póstmarkaðinum sem eru staðfestar handvirkt næsta virka dag, og tekjubókaðar næstu nótt. Er þetta sökum umfangsins sem þeir eru með og þeirrar viðbótarþjónustu sem þeir fá m.a. í tilviki erlends bréfaþósts sem finna má í útsendingu þeirra.

Verður þar að benda á að í greinargerð Póstsins var því einmitt gerð skil hvernig það kann að vera hentugra fyrir Póstinn að fá jafnt og eðlilegt flæði í vinnsluferla sína sem valdi því síður að vinnsla vari fram í „knippum og toppum“ eins og því var lýst.

Umrædd viðbótarþjónusta sem Póstmarkaðurinn og Burðargjöld njóta í tilviki erlendra bréfa, sem fara í gegnum bréfaflokkunarvélina, er sú að við vinnslu sendir bréfaflokkunarvélina öll erlend bréf úr hverri vinnslu fyrir sig í frávik/affall. Bréfin eru að lokinni vinnslu tekin til hliðar og beiðni og bréfin afhend Fyrirtækjapósthúsi.

Þar eru bréfin flokkuð og talin með tilliti til þess hver var raunsendandi bréfanna (viðskiptavinir Burðargjalda og Póstmarkaðarins). Niðurstaða þessarar flokkunar og talningar er síðan send til Burðargjalda og Póstmarkaðarins, sem eru skuldfærð fyrir þessari viðbótarþjónustu. Að því loknu er farið með bréfin til viðeigandi vinnslustöðvar fyrir erlend bréf.

Þá má því við bæta að þetta vinnsluferli á rót sína að rekja til desember 2017, en þá urðu breytingar á vinnsluferli, sem varðaði ákveðin vatnaskil frá því sem var við lýði 2012. Einnig ber þessa að geta að 1. mars 2019 var innleidd hin svokallað „beiðni um skuldfærslur“ sem nú eru sendar rafrænt inn í vinnsluferlið til notkunar í SAP hugbúnaðnum. Þessi breyting er einnig

lykilþáttur í því að forvinnsla hefur breyst svo mikið sem raun ber vitni og orðið þess valdandi að hagræðing sem ef til vill var til staðar varð vart merkjanleg ef hún þá fyrir finnst.]

(103) Telur ÍSP að af þessum ástæðum m.a. séu ekki rök til þess að gera greinarmun á þeim sem senda reglulega magnpóst, og þeim sem senda magnpóst með stopulli hætti og að það sé óháð því hvort um raunsendendur eða póstsöfnunaraðila sé að ræða.

(104) Síðan segir:

„Eins og verkferlum við magnpóst er lýst hér að framan, þá er ekkert hagræði eða mismunur á því að fá það magn af pósti sem engu að síður er á leið í kerfið frá raunsendendum, sem oftast en ekki er sóttur af Póstinum til raunsendanda hvort eð er, í útseldri vinnu fyrir hönd póstsöfnunaraðilans, eða að fá sömu bréfin í kerfið í nafni söfnunaraðila. Þá er ekki heldur að sjá að það skilji á milli aðila, hvað varðar vinnuferla Póstsins, hvort viðskipti séu endurtekin með reglubundnum hætti, óháð því hvort um raunsendendur eða söfnunaraðila sé að ræða. Í raun má segja að póstsöfnunaraðilar séu kostnaðarsamari viðskiptavinir en raunsendendur. Báðir eiga það þó sameiginlegt að það er ekkert hagræði af því hvort þeir senda reglulega eður ei.“

## **2.6.2 Um afstöðu umsagnaraðila til breytinga og áhrifa þeirra á forsendur viðbótarafsláttu**

(105) Í umsögn ÍSP er bent á að í þeim umsögnum sem bárust hafi engar efnislegar athugasemdir verið gerðar við lýsingu á þeim breytingum sem orðið hafa á síðustu 8 árum sem tíundaðar voru sem forsenda þess að endurmeta þurfti verðuppbýggingu magnpósts, þ.e hinar upplýsingatæknilegu framfarir, vinnslugeta Póstsins, minnkandi magni bréfa svo og að einkaréttur hefur við felldur niður.

## **2.6.3 Um réttarsögulegt ágríp umsagnaraðila**

(106) ÍSP bendir á að einkaréttur sem felldur hefur verið niður ætti ekki að hafa nein áhrif á málið, en bæði PM og Burðargjöld fara með ítarlegum hætti yfir forstögu málsins.

(107) Um þá skoðun Burðargjalda að ekki sé munur á magnafsláttum og viðbótarafsláttum bendir ÍSP á ummæli á bls. 5 í greinargerð fyrirtækisins þar sem fjallað er um skilin á milli þessara tveggja afsláttu.

(108) Varðandi það sjónarmið Burðargjalda að ÍSP hafi verið á móti viðbótarafsláttum í gildistíð einkaréttar vísar ÍSP til þess að um viðvarandi deilumál hafi verið að ræða frá árinu 2012. Hins vegar er til umræðu verðskrá magnpósts til framtíðar í nýju lagalegu umhverfi og gildir þá einu hver staða mála eða afstaða aðila var í liðinni tíð.

## **2.6.4 Um heimild til þess að veita viðbótarafslætti**

(109) ÍSP hafi tilkynnt þann 12. maí 2020 að félagið hygðist nýta þessa heimild til að veita afslætti á magnpóst, þó ekki þannig að þeir afslættir sem hingað til hafa gegnið undir nafninu viðbótarafslættir, myndu standa áfram til boða.

(110) Þá vekur ÍSP athygli að með hinum nýju lögum um póstpjónustu hafi einkarétturinn ekki verið hið eina sem fellt var á brott. Ekki sé nú kveðið á um sambærilegt og í 5. mgr. 16. gr. eldri laga að sérgjaldskrá magnpósts skyldi taka mið af

kostnaði sem ekki hefði þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Um það segir ÍSP „Í brottfalli þessa liðar felst, að mati Póstsins, heimild til að álykta sem svo að Pósturinn hafi rýmra ráðrúm en áður til að meta hvað telst til hæfilegs hagnaðar af hverjum þjónustulið, þannig að ekki sé fyrir hendi hin sama skylda og áður til að skila öllu hagræði við vinnslu magnpósts til notenda.“ Að mati ÍSP er þetta nýja fyrirkomulag ákjósanlegra enda ef pósthjónustuveitenda er gert að skila öllu hagræði til viðskiptavina væri litill ávinningur í því yfir höfuð að hagræða enda myndi það ekki skila sér í neinu formi inni rekstur fyrirtækisins.

(111) Jafnframt bendir ÍSP á að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafi stuðst við þetta ákvæði í úrskurði sínum nr. 12/2017. Sá rökstuðningur sem komi fram og byggi á hinu eldra ákvæði eigi því ekki við í dag.

(112) Síðan segir ÍSP:

„Afstaða Póstsins er því sú að 1. ml. 5. mgr. 17. gr. nýrra póstlaga kveði ekki á um fortakslausa skyldu, heldur heimild. Þessi heimild er hins vegar slík að komi hún til framkvæmda, skal hún nýtt með þeim hætti að hún sé í samræmi við önnur ákvæði laga um pósthjónustu. Það setur heimildinni ákveðin ytri mörk. Um önnur mörk er ekki að ræða en þau er að finna í póstlögum, t.d. að tillit sé tekið til jafnræðissjónarmiða. Þannig er t.d. ekki kveðið á um að viðbótarafslættir eigi að vera við lýði. Því síður er kveðið á um hvernig fyrirkomulag viðbótarafsláttu eigi að vera, skyldi Pósturinn ákveða að innleiða viðbótarafslætti. Krafa umsagnaraðila um að PFS fari fram á að verðskrá magnpósts verði áfram með óbreyttu sniði á sér því ekki lagastof í nýjum póstlögum, enda eiga þeir ekki lögvarinn rétt til þess.“

## **2.6.5 Samkeppnisréttur, sönnunarbyrði og staða umsagnaraðila eftir afnám viðbótarafsláttu**

(113) ÍSP bendir hér á að fyrirtækið telur það misskilning hjá Burðargjöldum að viðbótarafslættir geti talist í góðu samræmi við sjónarmið samkeppnisréttar. Afslættirnir eigi rót að rekja til þess tíma er einkaréttur var enn við lýði og því ekki fyrir hendi markaður með bréf undir 50 gr. Telur ÍSP að það sem þótti ásættanlegt áður standist ekki endilega skoðun í breyttu umhverfi, ekki síst þegar til grundvallar liggja 8 ára gamlar tölur sem sóttar voru í rekstur fyrirtækis sem gengið hefur í gegnum umtalsverðar breytingar.

(114) Einnig áréttar ÍSP, vegna athugasemda Burðargjalda að einkaréttur og alþjónusta séu sitt hvor hluturinn og að varast beri að blanda saman sjónarmiðum sem gilda um sitt hvort.

(115) Hvað varðar það álit PM að ákvörðun SE nr. 11/2011, sé óskyld þeim eftirágreiddu viðbótarafsláttum sem um ræðir í magnpósti þá telur ÍSP skyldleikann mikinn eins og farið sé yfir í greinargerð ÍSP. Telur ÍSP að þær meginreglur sem birtast í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins eigi fyllilega við sem fordæmisgefandi skv. almennum túlkunarreglum. Vísar ÍSP til eftirfarandi samantektar á dómaframkvæmd ESB, í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

„Með hliðsjón af þessu má almennt segja að dómaframkvæmd dómstóla ESB sýni að meta þurfi tvö atriði varðandi lögmæti afsláttar markaðsráðandi fyrirtækja. *Í fyrsta lagi* þarf að svara því hvort afsláttur hafi í för með sér útilokunaráhrif, þ.e. hvort afslátturinn t.d. geri það erfiðara eða ómögulegt fyrir keppinauta að afla sér viðskipta. Í þessu sambandi skiptir miklu máli að meta hvort afslættirnir séu tryggðarhvetjandi eða takmarki val viðskiptavina á söluaðilum. *Í öðru lagi* verður að skoða hvort efnahagslegar forsendur geti réttlætt veitingu afsláttarins. Hér má og líta til þess framkvæmdarstjórn ESB hefur dregið þá ályktun að í Hoffman-La Roche og Michelin málinu hafi dómstóll ESB sett fram þá reglu að markaðsráðandi fyrirtæki geti veitt afslátt sem grunvallast á hagræði eða lægri kostnaði af t.d. stærri pöntunum. Hins vegar megi markaðsráðandi fyrirtæki ekki veita afslátt eða aðra ívilnun til þess að skapa tryggð og vinna þannig gegn því að viðskiptavinir þess eigi viðskipti við keppinauta. Þá er ljóst með hliðsjón af dómi undirréttar í Michelin II málinu að ekki er nægjanlegt að sömu afsláttarkjör standi öllum til boða. Nauðsynlegt er að afslátturinn byggji á hlutlægum viðmiðunum og tengist umfangi viðskipta og að hann sé helst veittur um leið og viðskiptin eigi sér stað. Þá ber að hafa sérstaklega í huga að ef afslætti er beinlínis ætlað að raska samkeppni getur hann ekki talist eðlilegur í þessum skilningi. Þá skiptir ekki máli varðandi lögmætið hvort hið samkeppnishamlandi markmið nær fram að ganga eða ekki.“

(116) Jafnframt vísaði ÍSP til eftirfarandi ummæla hjá SE um sönnunarbyrði:

„Hér verður að hafa í huga að það er meginregla í samkeppnisrétti að markaðsráðandi **fyrirtæki verða sjálf að sýna fram á efnahagsleg rök fyrir tilteknum afslætti**. Í því felst að fyrirtækin verða að sýna með *nákvæmum hætti hið kostnaðarlega hagræði sem réttlætir afslátt*. Almennar staðhæfingar um hagræði af auknum viðskiptum duga ekki. Ef fullnægjandi upplýsingar liggja ekki fyrir verður hið markaðsráðandi fyrirtæki að bera halla af skorti á upplýsingum um það, að annað hafi vakað fyrir því með veitingu viðkomandi afsláttar en að styrkja og viðhalda að einhverju leyti markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 120/2001, Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði.“

(117) Telur ÍSP því mikilvægt að gæta að samkeppnislegum sjónarmiðum við veitingu afsláttar. Af athugasemdum PM megi hins vegar ráða að sönnunarbyrði eigi að vera öfug við það sem dómstóll ESB og Samkeppniseftirlitið telur að eiga að vera í málum þar sem afsláttur er greiddur eftirá.

(118) Þá bendir ÍSP að í umsögnum PM og Burðargjalda komi fram að ÍSP eigi að sanna tilvist einhvers sem er ekki til, þ.e. viðbótarafsláttarins og hins meinta hagræðis af viðskiptunum.

(119) Lýsir ÍSP þessari stöðu með eftirfarandi hætti:

„En eins og gefur að skilja þá væri málatilbúnaður Póstsins fallinn um sjálfan sig ef Pósturinn hefði getað sýnt fram á tilvist þessa meinta hagræðis. Þannig er afstaða umsagnaraðila sú að þar til að Pósturinn hefur sýnt fram á útreikninga sem sýna tilvist hagræðis, sem Pósturinn getur ekki sökum þess

að hagræðið er ekki til staðar, á Pósturinn að halda áfram að veita afslætti sem byggja á ætlaðri tilvist þessa hagræðis. Ef þetta hljómar fjarstæðukennt, er það vegna þess að sú staða sem farið er fram á að Pósturinn sé settur í, er fjarstæðukennd.“

(120) ÍSP hafi ekki tekist að finna hagræði af endurteknum viðskiptum sem PFS og úrskurðarnefnd taldi á sínum tíma að væri fyrir hendi. Fyrirtækið telur sig því ekki geta réttlát þann viðbótarafslátt sem óskað var eftir að yrði lagður niður. Þá bendir ÍSP á að ÍSP hafi aldrei borið fyrir sig að óeðlilegt sé að verðlagning þjónustu byggji á kostnaði, enda leiði það af lögum. Verðskrá fyrir magnpóst, án viðbótarafsláttanna, geri einmitt það að mati ÍSP. Hins vegar sé ekki kveðið á um í lögum að veita skuli viðbótarafslætti vegna endurtekinnna viðskipta og með hliðsjón af því að einkaréttur var felldur á brott, telur ÍSP sig ekki geta uppfyllt skýrar kröfur samkeppnisréttar.

(121) Mótmælir ÍSP að fyrirtækið hafi ekki sýnt fram á fullnægjandi rök fyrir umdeildum breytingum á verðskrá magnpósts. Sönnunarbyrðin liggur á ÍSP á að réttlæta afsláttarfyrirkomulag eins og það sem gilt hefur um viðbótarafslætti. En sá skilningur á sönnunarbyrðinni sem endurspeglast í skrifum umsagnaraðila er sá að ÍSP þurfi að sverja af sér það sem er ómögulegt að afsanna.

(122) Þá vekur ÍSP athygli á því að í umsögn Burðargjalda í kafla um brottfall einkaréttar, að enn sem komið er sinni engin annar aðili almennum útburði á bréfum. Telur ÍSP að þess sé heldur ekki að vænta að svo verði meðan viðbótarafsláttum ÍSP er fyrir að fara, sem sé einn af áherslupunktum ÍSP. PM viki einnig að þessu í sinni umsögn þar sem hann bendi á að frá því að einkarétturinn var afnuminn hafi ekki orðið breytingar á samkeppni á póstmörkuðum. Fullyrðing PM er því í samræmi við þá röksemd ÍSP, að fyrirtækið hafi áhyggjur af því að viðbótarafslættir kunni að hafa útilokandi afhrif á nýliðun á markaði fyrir dreifingu bréfaþósts.

(123) Jafnframt bendir ÍSP á að bæði Burðargjöld og PM séu sammála um að óska þess að markaður fyrir dreifingu þósts sé áfram læstur, enda eigi þeir hagsmuni af því að svo verði áfram, ekki bara vegna viðbótarafsláttanna sem þeir njóta, heldur einnig að þá megi telja æði líklegt að reyni nýr aðili að hefja sókn inn á markað fyrir dreifingu þósts, muni sá hinn sami að öllum líkindum hefja sókn inn á markað fyrir þóstsöfnun.<sup>2</sup> Að mati ÍSP megi því ætla að þeir sem liggja þar fyrir á fleti með stærstan hluta af markaðarins skipt sín á milli sjái sér hag í því að reyna að sporna við slíkri innreið markaðsaflanna.

(124) Einnig bendir ÍSP á bæði Burðargjöld og PM hafi bent á, að hvergi á landinu hafi einkaaðilar séð sér hag í því að hefja útburð á magnþósti, þetta gangi undir heitinu „skaðakenning“ í samkeppnisréttarlegri umfjöllun. Kenningin sé eitt af helstu tækjum samkeppnisyrvalda til að greina háttsemi á markaði, svo sem hvort afsláttarfyrirkomu, hafi skaðleg samkeppnisleg áhrif.

(125) Varðandi umsögn Samkeppniseftirlitsins sem PM vísar til í ákvörðun 8/2017, ítrekar ÍSP að þar sé verið að ræða um markað sem var með öllu lokaður vegna einkaréttar ríkisins, en forsendur hafi nú breyst.

---

<sup>2</sup> Þessi ályktun á sér stoð í niðurstöðum sem finna má í skýrslu Framkvæmdarstjórnar ESB.

(126) Síðan segir ÍSP:

„Í þessu samhengi verður að benda á þá staðreynd að það getur ekki talist undarlegt að breyting á lögum hafi áhrif á markaði. Slíkar breytingar kunna þó að vera mis-fyrirsjáanlegar. Hvort löggjafinn hafði séð fyrir þau áhrif á markaði með póstsöfnun þegar einkaréttur var afnuminn, er ekki Póstsins um að giska. Þær markaðsaðstæður sem póstsöfnunaraðilar hafa starfað við hingað til hafa að vissu leyti byggst upp, svo að segja í vari einkaréttarins.

Þegar einkaréttarins nýtur ekki lengur við má búast við að rétt eins og Pósturinn hefur þurft að aðlaga sig að breyttum aðstæðum, þurfi póstsöfnunaraðilar að gera hið sama. Þótt það sé ef til vill óþarfi, má halda því á lofti að það var ekki Pósturinn sem felldi á brott einkaréttinn og setti af stað þessa atburðarrás. Það var löggjafinn. Það er hvorki hlutverk Póstsins né PFS að standa vörð um starfsemi og viðskiptamódel sem spratt upp úr öðrum jarðvegi en nú hefur verið lagður til grundvallar af löggjafanum. Þannig eiga póstsöfnunaraðilar ekki tilkall til þess að Pósturinn veiti þeim það sem þeir nutu áður.“

(127) Þá tekur ÍSP ekki undir það sjónarmið PM, að ef viðbótarafsláttur sé afnuminn muni það leiða til þess að starfsemi söfnunaraðila leggist af. Vísar ÍSP til þess að almennt þurfi fyrirtæki að bregðast við breytingum á ytri aðstæðum ætli þau að halda velli. Ekki sé eðlileg krafa að ríkisfyrirtækið ÍSP eigi að halda uppi starfsemi söfnunaraðila. Einnig hafnar ÍSP öllum ásökunum um að fyrirtækið sé að stuðla að því að starfsemi söfnunaraðila legðist af, enda er félagið vel meðvitandi um það að staða fyrirtækisins á mörkuðum er varða pósthjónustu gerir fyrirtækinu óheimilt að beita útilokandi viðskiptaháttum

(128) Að mati ÍSP hefur umfjöllun um samkeppnisréttarleg álitamál tengd viðbótarafsláttum hafa þannig dregið upp á yfirborðið þá togstreitu milli tveggja sjónarmiða af samkeppnislegum sjónarmiðum

„Annað hvort þarf að viðhalda eftirágreiddum afsláttum sem að líkindum útiloka innkomu nýrra keppinauta á markað sem verið var að opna fyrir samkeppni af hálfu löggjafans, þ.e.a.s. markað fyrir dreifingu bréfaþósts, og þannig halda á lífi fyrirtækjum sem starfa á markaði fyrir póstsöfnun, sem kveðast ekki geta haldið starfsemi sinni áfram án þess að vera í vari slíkra afslátta.

Hinn valkosturinn er að opna fyrir samkeppni þann markað sem löggjafinn hefur ákveðið að skyldi opnaður.“

(129) Í þessu sambandi bendir ÍSP að PFS hafi skilgreint stóran hluta landsins sem virkt markaðssvæði.<sup>3</sup> Telur ÍSP að til þess að hægt sé að virkja þessi markaðsöfl samkeppninnar sé nauðsynlegt að afnema þá afslætti sem kunna að vera líklegir til að hafa útilokandi áhrif á þeim mörkuðum, enda sé það afstaða framkvæmdastjórnar ESB að það sé sameiginlegt verkefni fyrrum einkaréttarhafa og eftirlitsstofnana eins og PFS

---

<sup>3</sup> <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2020/06/12/Samradsskjal-vegna-althjonustu-i-posti/>



að gæta að því að mörkuðum sé ekki haldið læstum í kjölfar þess að einkaréttur er felldur niður.

(130) Þessi viðurkenning á virkum svæðum og þá aftur á móti, óvirkum markaðssvæðum, ætti en fremur að benda til þess að viðbótarafsláttum sé verulega ofaukið á óvirkum svæðum. Þetta gera það að verkum að mun ómögulegra fyrir ÍSP að réttlæta afslætti reista á hagræði á óvirkum markaðssvæðum.

(131) Jafnframt mótmælir ÍSP þeim sjónarmiðum umsagnaraðila þar sem því er lýst yfir að starfsemi söfnunaraðila sé sjálfhætt ef viðbótarafsláttur verður felldur niður, enda komi breytingarnar ekki til vegna aðstæðna sem eru á forræði ÍSP. ÍSP þurfi að laga sig að breyttum aðstæðum og póstsöfnunaraðilar þurfi að gera slíkt hið sama.

(132) Hvað varðar það sjónarmið Burðargjalda, að fyrirtæki í sterkri markaðsstöðu þurfi að fara varlega í viðbrögðum sínum við samkeppni, þá telur ÍSP sig einmitt vera að bregðast rétt við því að nú hefur markaður fyrir dreifingu bréfa verið opnaður af hálfu löggjafans og því sé hið varfærnasta viðbragð ÍSP að láta niður falla eftirágreidda viðbótarafslætti.

#### **2.6.6 Um túlkun á dómi dómstóls ESB C-340/2014 Bpost**

(133) Mótmælir ÍSP þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögnum PM og Burðargjalda um túlkun á dómnum og að dómurinn skýri ágætlega að aðilar í sambærilegri stöðu fái sambærilega meðferð en aðilar sem ekki eru í sambærilegri stöðu fái mismunandi meðferð. Bendir ÍSP sérstaklega á málsgreinar 38-40 í dómnum.

(134) Síðan segir ÍSP:

„Pósturinn sér ekki ástæða til að mótmæla þeim skilningi Burðargjalda að ekki sé sjálfgefið að póstnotendur eða söfnunaraðilar eigi rétt á afsláttum, heldur að greina skuli kostnað sem sparast kann, til að verðlagning taki mið af kostnaði. Enda leiði það af lögum og póstitlskipuninni auk þess að geta eftir atvikum og útfærslu, verið í samræmi við skilning Póstsins á jafnræðisreglunni eins og hún er sett fram í framangreindum orðum dómstóls ESB. Hins vegar er ekki hægt að fallast á með Burðargjöldum að 8 ára greining sem byggði á forsendum sem í dag hafa tekið umtalsverðum breytingum geti verið lögð til grundvallar verðlagningu. Eins er því mótmælt að ekki liggi fyrir neinar forsendur þess að fella niður viðbótarafslætti með vísan til greininga. Þær hafa verið gerðar en hið meinta hagræði við endurtekin viðskipti hefur ekki fundist við gerð slíkra greininga, eins og fram hefur komið. Að því leiðir að þar er ekki mismunur á aðilum sem senda reglulega og þeim sem senda með stopulúm hætti. Af Bpost leiðir svo að söfnunaraðilar eru sérstaklega ekki í þeirri stöðu að geta borið fyrir sig að eiga rétt umfram aðra á viðbótarafsláttum með vísun til þess að auka magn. Þess í stað bendir dómurinn til þess að það gæti talist samræmast jafnræðisreglunni að veita raunsendendum afslætti sem byggjast á þeim hvata að auka magn í kerfinu, án þess að póstsöfnunaraðilum myndi standa slíkt til boða.“

### 2.6.7 Um umfjöllun Burðargjalda um yfirsýn og óvissukostnað

(135) ÍSP hafnar umfjöllun Burðargjalda um yfirsýn og óvissukostnað s.s. um að það hljóti að liggja í augum uppi að hagræði felist í því að ÍSP geti treyst því að póstur berist reglulega frá einum og sama viðskiptavininum í stað þess að taka við mörgum sendingum í mismiklu magni frá mörgum aðilum. Vísar ÍSP í því sambandi til greinargerðar fyrirtækisins sem fylgdi með breytingunum kafla 1.5.1. Jafnframt bendir ÍSP á viðbótarafslættir séu fyrir alla sem hafa náð lágmarksmagni í lágmarkstíma. Ekki hafi verið afstaða PFS eða úrskurðarnefndar að söfnunaraðilar búi til hagræðið, heldur að endurtekning viðskiptanna búi til hið meinta hagræði.

(136) Mótmælir ÍSP þeim skilningi Burðargjalda að hagræði felist í því að fá póst frá einum aðila í stað margra. Vísar ÍSP í því sambandi til umfjöllunar fyrirtækisins um verkferla við móttöku og vinnslu magnpósts.

(137) Síðan segir ÍSP:

„Eins og þeim verkferlum var lýst, er ekki að sjá að hagræði felist í því að fá það magn af pósti sem engu að síður er á leið í kerfið frá raunsendingum, sem oftast en ekki er sóttur af Póstinum hvort eð er, í útseldri vinnu fyrir hönd póstsöfnunaraðilans, eða að fá sömu bréfin í kerfið í nafni söfnunaraðila. Í raun má segja að póstsöfnunaraðilar séu kostnaðarsamari viðskiptavinir en raunsendingur. Báðir eiga það þó sameiginlegt að það er ekkert hagræði af því hvort þeir senda reglulega eður ei.“

(138) Vegna athugasemda Burðargjalda óvissukostnað sérstaklega, segir ÍSP:

„Í dag er fyrirkomulagið hins vegar þannig að Póstinum berast upplýsingar um magn með svo litlum fyrirvara að ekki er hægt að bregðast við með því að kalla út auka mannskap. Burðargjöld vilja hins vegar meina að þeir beri kostnað og halla af óvissunni vegna þess að þeir þurfa að ná ákveðnu lágmarki af pósti í kerfið. Við þetta er helst tvennt að athuga:

Í fyrsta lagi er það rétt að þeir bera einhverja áhættu af því að ná ekki lágmarksviðmiði. Þetta er akkúrat tærasta birtingarmynd þess sem samkeppnisyfirvöld hafa út á eftirágreidda afslætti að setja. Líkurnar á því að Burðargjöld myndu skipta við samkeppnisaðila Póstsins á meðan viðbótarafslættir eru við lýði eru því ansi takmarkaðar. Ágætt verður að teljast að hafa fengið það staðfest.

Í öðru lagi er ávallt ákveðin áhætta fólgin í viðskiptum, en það er ekki Póstsins að hafa áhyggjur af því hvort Burðargjöld hafi samið við sína viðskiptavini um ákveðin verð sem þeir ef til vill geta ekki staðið við. Þetta er óvissa á milli Burðargjalda og þriðja aðila, ekki sú áhætta sem var til umfjöllunar í greinargerð Póstsins.

Þá halda Burðargjöld því fram að helsta óvissan liggi í því hvort söfnunaraðilar myndu hverfa af markaði þegar viðbótarafsláttum lýkur. Þessu er af hálfu Póstsins algerlega mótmælt, enda hefur það komið fram að söfnunaraðilar búa ekki til magn í kerfinu. Enn fremur eru vangaveltur sem þessar tæpast áreiðanlegur grundvöllur fyrir verðlagningarstefnu Póstsins.“

### 2.6.8 Önnur atriði sem ÍSP vék að

(139) Þá séu ýmsar athugasemdir þess eðli, t.d. hjá PM, að ÍSP telur sig ekki hafa forsendur til að svara þeim, s.s. um aðra afslætti félagsins, að ýjað sé að meintu hagræði af reglubundnum viðskiptum í öðrum þjónustuleiðum ÍSP, að niðurfelling viðbótarafsláttar sé gjaldskrárhækkun sem nemi 70,5%, að minnkun í magni bréfaþósts, sem virðist ekki hægjast þrátt fyrir tilvist söfnunaraðila. ÍSP sé með öllu óljóst hvert verið er að fara með þessum sjónarmiðum.

### 2.7 Frekari athugasemdir hagsmunaaðila

(140) Umsögn ÍSP við þeim athugasemdum sem bárust var sent til Póstmarkaðarins og Burðagjalda og fyrirtækjunum boðið að koma að frekari athugasemdum ef þau svo kysu.

(141) Bæði fyrirtækin skiluðu inn athugasemdum og verður nú gerð grein fyrir þeim helstu sem skipta máli varðandi úrlausn málsins.

### 2.8 Athugasemdir Póstmarkaðarins

(142) Athugasemdir PM, bárust með bréfi, dags. 28. ágúst 2020. Í athugasemdunum er m.a. vikið að því að í svörum ÍSP sé ekki að finna neinar mælingar, útreikninga eða önnur áþreifanleg gögn sem styðja þá fullyrðingu ÍSP, að ekki sé hagræði af reglubundnum magnviðskiptum. Telur PM að slík niðurstaða fari gegn öllum viðurkenndum hagfræðikenningum um hagræði af reglubundnum magnviðskiptum, fyrri niðurstöðu PFS og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

(143) Telur PM að raunverulegt markmið aðgerðanna sé að koma keppinautum af markaði og koma ÍSP í fullkomna einokunarstöðu, hrifsa til sín hagræði af viðskiptunum þar sem ætlunin er að blóðmjólka fyrrum viðskiptavini söfnunaraðila með allt að 70,5% gjaldskrárhækkun á sendingar þeirra.

(144) Að mati PM hefur málið margoft verið til lykta leitt bæði af PFS og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

(145) Einnig vísar PM til 1. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, 17. gr. sömu laga um gjaldskrá alþjónustuveitanda sem og tilskipunar um opnun markaða fyrir pósthjónustu, einkum 12. gr. og 39. töl. aðfararorða tilskipunarinnar.

(146) Síðan segir PM:

„Af framangreindu verður helst ráðið að ákvarðanataka alþjónustuveitanda um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu skv. 18. gr. laganna eigi m.a. að byggjast á meginreglum um raunkostnað, jafnræði og gagnsæi. Meginreglan um raunkostnað er sérstaklega útfærð í 5. mgr. 17. gr. laganna sem sérstaklega tekur til fyrirtækja sem afhenda mikið magn bréfa í einu og fyrirtækja sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina. Slík gjaldskrá hlýtur að taka mið af „*the avoided costs, as compared to the standard service covering the complete range of features offered for the clearance, sorting, transport and distribution of individual post items*“

Gjaldskrárheimild 5. mgr. 17. gr. er að mörgu leyti matskennd og það er almennt viðurkennt að við túlkun slíkra ákvæða verði m.a. að taka mið af markmiðsákvæðum laga. Hefur það verið orðað svo að ákvarðanir verði að

grundvallast á málefnalegum sjónarmiðum. Verður því að ætla að ákvarðanataka um gjaldskrárbreytingar hljóti að taka mið af stöðunni á markaði eða hið minnsta að ákvarðanatakan verði ekki til þess að útrýma samkeppni sem þegar er til staðar. Hlýtur það sérstaklega að eiga við þegar alþjónustuveitandi býr við sterka stöðu og gjaldskrárákvörðunin getur orðið þess valdandi að hann sitji einn eftir á markaðnum.“

### **2.8.1 Skortur á rökstuðningi**

(147) PM heldur því m.a. fram að engin greining liggja fyrir því af hálfu ÍSP, að heildarhagræði af viðskiptum við magnpóstsaðila hafi minnkað sem nemur þeim afslætti sem fyrirtækið hyggst fella niður. Bendir PM m.a. á að ekki nægi að vísa til nýrrar pósthöfundunarvélar eða stærri og öflugri pósthöfundunarvél. Í fyrsta lagi sé um eðlilega endurnýjun að ræða á höfundunarvél og í öðru lagi geti stækkun pósthöfundunarvél ekki hafa verið ætlað að mæta samdrætti í magnpósti, enda liggur fyrir að stækkunin var fyrst og fremst til að mæta auknu magni pakkasendinga. Ekkert samhengi sé því á milli stækkunar pósthöfundunarvél, minnkandi magns bréfaþósts og hins horfna hagræðis af reglubundnum magnviðskiptum.

(148) Jafnframt vísar PM í eftirfarandi umfjöllun á bls. 27 í ákvörðun PFS nr. 23/2017:

„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 reglubundna viðskipta var hluti af heildarútreikningum stofnunarinnar á sínum tíma á afsláttum.

Breyting á viðskiptaskilmálum 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 svokallað 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 að það hagræði sem þá var sýnt fram á að tengdust reglubundnum viðskiptum hafi horfið eða komi annars staðar fram í kostnaðarlíkani ÍSP.“

### **2.8.2 Um umfjöllun ÍSP um starfsemi PM**

(149) PM gerir einnig athugasemdir við umfjöllun ÍSP um starfsemi PM sem söfnunaraðila og segir eftirfarandi:

„ÍSP heldur því fram að ekki finnist kostnaðarhagræði af reglubundnum magnviðskiptum áritaðs bréfaþósts sem réttlæt getur afslætti, án þess að sýna fram á það með útreikningum. Mögulega skýrist ófundvísir af þeirri meinloku stjórnenda ÍSP að horfa til starfsemi söfnunaraðila en ekki eigin starfsemi. Hvernig má það vera að raunkostnað af starfsemi ÍSP sem

lögbundin gjaldskrá fyrirtækisins byggir á sé að finna í í kostnaðarbókhalda viðskiptavina félagsins, hvernig getur það mögulegar breytt við útreikning á gjaldskrá ÍSP hvernig söfnunaraðilar haga starfsemi sinni. ÍSP ber fyrst og fremst að horfa til eigin starfsemi við útreikning á gjaldskrá fyrirtækisins og þess kostnaðar sem kostnaðarlíkan fyrirtækisins leiðir fram en ekki til þess hvernig viðskiptavinir fyrirtækisins haga starfsemi sinni, enda ekkert orsakasamhengi þar á milli.“

(150) Einnig bendir PM á að stjórnendur ÍSP hafi ekki farið leynt með gremju sína yfir tilvist söfnunaraðila og samkeppni. Telur PM þá hafa gengið fram með rakalausum lygum um starfsemi söfnunaraðila sem rétt sé að leiðrétta, þrátt fyrir að efnið tengist ekki því máli sem er til umfjöllunar. Gerir fyrirtækið síðan eftirfarandi athugasemdir við eftirfarandi umfjöllun hjá ÍSP um vinnsluferli magnpósts:

„Í tilviki beggja fyrirtækja er viðskiptum svo háttað að Pósturinn sækir bréfasendingar, með Fyrirtækjaþjónustu Póstsins, til viðskiptavina Póstmarkaðarins og Burðargjalda, þ.e. raunsendinganna. Þannig komast bréf frá þessum aðilum í dreifingu. Fyrirtækjaþjónusta Póstsins er valkvæð þjónusta sem felst í því að póstsendingar eru sóttar til fyrirtækja á vissum dögum ýmist á ákveðni tímasetningu eða innan tímaramma, t.d. klukkan 09:20 og 12:00.

Í tilviki Burðargjalda, gera þau skuldfærslu beiðni fyrir sínum sendingum. Póstmarkaðurinn geri það hins vegar ekki. Þess í stað lætur hann fylgja útprentaða (í raun ógilda) beiðni með sínum sendingum. Starfsmenn póstmíðstöðvar Póstsins þurfa því að handgera beiðni á hverjum degi til að geta unnið póstagðar bréfasendingar frá Póstmarkaðinum.

Neðanmáls segir svo um beiðnir frá PM, „Pósturinn hefur þó, af greiðasemi, látið ótalið þetta verklag og séð um vinnuna.“

(151) Um þessa lýsingu ÍSP segir PM eftirfarandi:

„Staðreyndin er sú að ÍSP kemur ekki með nokkrum hæti að því að sækja bréfasendingar til viðskiptavina PM né heldur að forflokkingun á þeim sendingum áður en þær eru póstagðar. Hið rétta er að PM sækir daglega póstsendingar til sinna viðskiptavina og eru þær forflokkaðar í póstmíðstöð fyrirtækisins í Kjalarvogi í samræmi við þá skilmála sem um magnpóstsendingar gilda, áður en þær eru póstagðar hjá alþjónustuveitanda.“

(152) PM bendir einnig á að það verklag sem viðhaft er við skuldfærslu hafi verið sett upp í góðri samvinnu og að PM greiði sérstaklega fyrir þá þjónustu.

(153) Í niðurlagi athugasemda PM er vikið að því að ný lög um pósthjónustu nr. 98/2019 hafi tekið gildi í upphafi árs. Telur fyrirtækið að með þeim hafi engin efnisleg breyting orðið frá fyrri lögum varðandi gjaldskrá alþjónustuveitanda. Eigi það bæði við að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sem og heimildarákvæði um sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa og söfnunaraðila.

(154) Einnig telur PM að með 2. og 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu hafi verið skerpt á því að ekki verði gerðar breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst án þess að fyrir þeim liggi fullnægjandi rökstuðningur, þ.m.t. útreikningar.

(155) Að mati PM er því ekki hægt að líta svo á að heimildarákvæði það sem fram kemur í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um sérstaka gjaldskrá geti tekið mið af geðþótta stjórnenda hverju sinni, heldur verði fullnægjandi rök að liggja að baki breytingum á gjaldskrá út frá kostnaðarlegum forsendum.

(156) Telur PM að engin tilraun hafi verið gerð til þess af hálfu ÍSP að færa fram fullnægjandi rökstuðning fyrir breytingu á gjaldskrá, engir útreikningar líkt og skýrt er kveðið á um í lögnum.

(157) Síðan segir PM:

„Svör ÍSP breyta engu um fyrri athugasemdir PM. Það eru ekki nokkrar forsendur fyrir PFS til annars en að hafna þessum breytingum á gjaldskrá bréfa 0-50 gr. Þá verður enn og aftur að hafa í huga það sem áður greinir um samhengi þeirrar gjaldskrár sem gildir í dag. Telji ÍSP að gjaldskráin endurspegli ekki með réttum hætti það hagræði sem fyrirtækið hefur af viðskiptum er óhjákvæmilegt að endurskoða kostnaðargrunninn og gjaldskrána í heild sinni. ÍSP hefur hins vegar ekki gert það og ætlar sér greinilega með þessari aðgerð að ná fram verulegri hækkun á gjaldskrá, eða allt að 70,5% hækkun á sendingar sem nú eru sóttar til viðskipavina söfnunaraðila, flokkaðar og póstagðar. Það hefur enga þýðingu að bera fyrir sig vanþekkingu í stærðfræði og láta sem niðurfelling afsláttar þar sem núverandi kerfi er brotið niður feli ekki í sér verulega hækkun gjaldskrár, líkt og ÍSP gerir í svörum sínum.“

(158) Í lok athugasemda sinna vitnar PM til eftirfarandi orðalags, ákvörðun PFS nr. 23/2017, sem staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 12/2017.

„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 afsláttarsvigrúms 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 breyttist ekki með afnámi viðbótarafsláttarins.

PFS hafnar eins og áður aðferðarfræði ÍSP hvað varðar mat á viðbótarafslætti 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 afslættir (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 viðbótarafslætti (1-3%) eða eigin kostnaðarbókhalds“

(159) Vísar PM m.a. til þessa rökstuðnings í greinargerð sinni enda sé um endurtekningu að ræða á sama máli.

## 2.9 Athugasemdir Burðargjalda

(160) Athugasemdir Burðargjalda bárust með bréfi, dags. 27. ágúst 2020. Í bréfinu er m.a. farið yfir helstu sjónarmið ÍSP, sem fram komu í athugasemdum fyrirtækisins. Mótmæla Burðargjöld því að þær forsendur sem lágu til grundvallar tilkomu viðbótarafslátta fyrir 8 árum séu ekki lengur til staðar. En ÍSP byggir á því að ástæða þess sé að miklar breytingar hafi riðið yfir félagið sem og samfélagið í heild sinni á síðustu árum. Telja Burðargjöld að það sé ekki fullnægjandi af hálfu ÍSP að einfaldlega fullyrða að forsendur viðbótarafslátta séu brostnar, án þess að leggja fram neinar raunverulegar röksemdir eða tölulegar upplýsingar því til stuðnings.

(161) Benda Burðargjöld síðan á eftirfarandi dæmi máli sínu til stuðnings:

*Ákvörðun PFS nr. 23/2017*

„Að mati Burðargjalda er nauðsynlegt að ÍSP leggi fram útreikninga eða kostnaðarlegar greiningar til að rökstyðja réttmæti afnáms umrædds viðbótarafsláttar en ÍSP haldi því fram í sinni umsögn að aldrei hafi verið gerð krafa um kostnaðargreiningar af hálfu PFS. Máli sínu til stuðnings benda Burðargjöld á eftirfarandi sjónarmið í ákvörðun PFS nr. 23/2017:

„ÍSP hefur ekki sýnt fram á kostnaðarlegar forsendur séu til staðar til að fella afslættina niður, en engir útreikningar eða fjárhagslegt mat fylgdu tillögu ÍSP þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar [...]. Tillaga ÍSP byggir í engu á kostnaðarbókhaldi félagsins.“

[...]

Ef ÍSP hyggst breyta gjaldskrá magnpóst þá er það mat PFS að ÍSP þurfi að fara í heildarendurskoðun á fyrirkomulagi afslátta vegna magnpósts og/eða sýni fram á að 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 heildarafslátta sem nemur svokölluðum viðbótarafslætti án þess að það hafi áhrif á aðra afslætti 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 að kostnaðarlegar forsendur séu til staðar til að fella viðbótarafslætti niður, en engin greining eða mat á stærðargráðu afslátta sem byggðu á kostnaðarbókhaldi félagsins fylgdu erindi ÍSP.“

(162) Telja Burðargjöld út frá ofangreindri umfjöllun, sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála tók undir í máli nr. 12/2017, að einu ásættanlegu röksemdir sem ÍSP getur lagt fram um afnám viðbótarafsláttar séu þær sem byggja á raunverulegri kostnaðarlegri greiningu, en ekki á huglægu mati ÍSP á hinum og þessum innri og ytri breytingum sem hafa orðið á starfsemi ÍSP eða í samfélaginu í heild á síðastliðnum árum, enda skal gjaldskrá innan alþjónustu byggjast á raunkostnaði.

(163) Þannig þurfi ÍSP að sýna fram á að „þær efnislegu forsendur sem lágu fyrir í ákvörðun PFS nr. 14/2013 [...] hafi breyst þannig að réttlætanlegt sé að minnka umfang heildarafsláttar sem nemur svokölluðum viðbótarafslætti...”

(164) Að mati Burðargjalda segir svo um efnislegar forsendur í ákvörðun PFS nr. 14/2013 og sé það sérstaklega undirstrikað af hálfu PFS:

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

(165) Telja Burðargjöld að til að rökstyðja afnám viðbótarafsláttarins verði ÍSP að byggja á nýjum kostnaðarútreikningum sem bera verði undir PFS. Þetta hafi ÍSP ekki gert, þrátt fyrir ítrekaðar áskoranir og mótmæla Burðargjöld þeirri fullyrðingu ÍSP að félagið hafi uppfyllt þær kröfur sem PFS bar fram í ákvörðun nr. 23/2017.

#### **Um sönnunarbyrði**

(166) Varðandi þá afstöðu ÍSP að félagið geti „í sínum bókum“ ekki fundið hagræði af reglubundnum viðskiptum, sökum innri og ytri breytinga síðastliðna ára. Hafi engin gögn um slíkt þó verið lögð fram. Á þessum grunni kvarti ÍSP síðan yfir því að félaginu sé gert að sanna tilvist einhvers sem ekki er til, þ.e. hins meinta hagræðis. Reyndar telur ÍSP að eðlilegra sé að söfnunaraðilar sýni fram á sparnaðinn. Telur Burðargjöld að sú nálgun sé með nokkrum ólíkindum enda hafi þeir ekki aðgang eða yfirsýn yfir rekstur eða rekstrartölur ÍSP.

(167) Að mati Burðargjalda felst eðli málsins samkvæmt í því hagræði og sparnaður fyrir ÍSP að fá regluleg magnviðskipti, sem séu svo rífleg að veittur er viðbótarafsláttur vegna magnsins. Haggræði vegna magnviðskipta er nokkuð sem almennt er viðurkennt í starfsemi fyrirtækja og fátítt að mótmælum skuli hreyft vegna þessa. PFS og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafa einnig á undanförunum árum ítrekað tekið undir þau sjónarmið og jafnvel lagt fram eigin greiningar á hagræði sem ÍSP hefur samþykkt og fylgt. Jafnframt sé niðurstaða PFS og úrskurðarnefndar skýr í ákvörðun PFS nr. 23/2017 og úrskurði nefndarinnar í máli nr. 12/2017, þess efnis að án greiningar, mats eða útreikninga yrðu viðbótarafslættir ekki felldir niður. Telur Burðargjöld að ÍSP hafi ekki lagt neitt slíkt fram.

(168) Um þá afstöðu ÍSP að fyrirtækið eigi að halda áfram að veita afslætti sem byggja á ætlaðri tilvist þess hagræðis sem ÍSP finni ekki og ómögulegt sé að afsanna. Segja Burðargjöld:

„... telur að ÍSP snúi þarna málum á hvolf. Sem dæmi má benda á að ÍSP tekur fram í þessu sama bréfi að til grundvallar magnafsláttarkerfinu, og þar með talið viðbótarafsláttakerfinu, „*liggja 8 ára gamlar tölur sem sóttar voru í*



*rekstur fyrirtækis sem gengið hefur í gegnum umtalsverðar breytingar síðan þá.“ ÍSP virðist halda því fram nú að breytingarnar hafi verið svo stórkostlegar að ekki sé lengur hægt að sækja tölur í rekstur fyrirtækisins. Það getur umbj. minn ekki fallist á, ekki frekar en PFS og úrskurðarnefndin, heldur verði að ganga út frá því að ÍSP geti lagt fram tölur, en ekki aðeins huglæg sjónarmið, sem sýna fram á eða færa rök fyrir því að ekki sé fullnægjandi hagræði af reglubundnum magnpósti til að réttlæta viðbótarafslátt. Slíka útreikninga eða kostnaðargreiningar neitar ÍSP statt og stöðugt að leggja fram og verður því að álykta sem svo að ÍSP hafi ekki framkvæmt slíkar greiningar. Ekki verður annað séð en að ÍSP hafi framkvæmd slíka greiningu varðandi hefðbundinn magnpóst, enda segir í erindi ÍSP frá 12. maí 2020 „Í gjaldskrá Póstsins fyrir magnafslátt er, svo sem venja hefur verið um gjaldskrá fyrir magnpóst, tekið tillit til þess sparnaðar sem magnviðskipti hafa fyrir Póstinn þótt ekki sé um að ræða viðbótarafslátt vegna endurtekinna viðskipta.“ Þessi greining liggur ekki fyrir í þessu máli en rétt er að hafa í huga að í gildandi gjaldskrá ÍSP fer afsláttur vegna magnpósts stighækkandi eftir magni allt upp í 10 þúsund bréf. Umbj. minn telur í því ljósi að ÍSP beri að sýna fram á hvernig og að hvaða leyti sparnaðurinn og hagræðingin hætti að vera til staðar þegar söfnunaraðilar skila inn 20 þúsund bréfum með reglubundnum hætti, enda engin annar sem getur lagt fram upplýsingar um raunkostnað fyrirtækisins við að veita þjónustuna, enda liggur fyrir sbr. tilvitnun ÍSP hér að framan að sparnaður verður til í rekstri fyrirtækisins vegna magnviðskipta. Það er því í reynd ómögulegt fyrir annan aðila en ÍSP að sýna fram þann raunkostnað sem fellur til við að veita þjónustu sem fellur undir alþjónustu, sem útsending bréfa fellur undir.*

### **Um Alþjónustu**

(169) Jafnframt vísa Burðargjöld í ákvörðun PFS nr. 29/2019, þar sem ÍSP var útnefnt sem fyrirtæki með alþjónustuskyldur út árið 2020. Gjaldskrá ÍSP skal í samræmi við þá ákvörðun taka mið af 17. og 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Vísa Burðargjöld í því sambandi sérstaklega til greinargerð með 18. gr. þar sem fram komi „Í þessu felst að stofnunin getur komist að þeirri niðurstöðu að rekstrar og bókhaldsgögn sem alþjónustuveitandi hefur lagt fram styðji ekki að fullu við þá hækkun sem farið er fram á. „

(170) Telur Burðargjöld að allt bendi í sömu átt, þ.e. að ÍSP breytti ekki gjaldskrá sinni vegna þjónustu sem fellur undir alþjónustu án þess að leggja fram tölulega gögn til rökstuðnings breytingunum.

### **Samkeppnisréttur**

(171) Burðargjöld gera athugasemd við eftirfarandi fullyrðingu ÍSP „Við upphaf þessarar umfjöllunar er rétt að áréttta þann misskilning Burðagjalda að viðbótarafslættir geti talist í góðu samræmi við sjónarmið samkeppnisréttar.“

(172) Vísa Burðargjöld m.a. til leiðbeininga og úrlausna sem gefin hafa verið út af hálfu samkeppnisyfirlalda, sbr. eftirfarandi umfjöllun í svörum Burðargjalda:

„Sem dæmi má nefna ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2013, þar sem glögglega má sjá að tryggðarhvetjandi afslættir geti ýmist talist lögmætir eða

ólögmætir. Í ákvörðuninni er vísað til fyrri ákvörðunar eftirlitsins nr. 4/2010, þar sem sagði að til að meta lögmæti tryggðarafslátta þyrfti að meta tvö atriði sérstaklega. Annars vegar hvort afslátturinn hefði í för með sér útilokunaráhrif og hins vegar hvort efnahagslegar forsendur gætu réttlætt afsláttinn. Í þessari tilteknu ákvörðun, nr. 16/2013, var til skoðunar afsláttarákvæði í samningi 365 miðla og Icelandair, þar sem kveðið var á um skuldbindingu Icelandair til auglýsingarkaupna þannig að ef þau viðskipti næðu ekki tiltekinni fjárhæð á tilteknu tímabili þyrfti Icelandair að greiða mismuninn. Samkeppniseftirlitið mat 365 miðla vera fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu og að um væri að ræða tryggðarhvetjandi afslátt, sem mætti að mestu leyti yfirfæra á stöðu ÍSP. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var samt sem áður sú að ekki lægju fyrir vísbendingar um brot á 11. gr. samkeppnislaga þannig að ekki var talið tilefni til frekari rannsóknar. Sú niðurstaða byggði m.a. á því að ákvæði samnings aðila kvað ekki á um að Icelandair væri óheimilt að auglýsa í öðrum miðlum eða að verð eða viðskiptakjör myndu versna vegna slíkra viðskipta félagsins. Umbj. minn telur þær aðstæður sem uppi voru í þessu máli svipa mjög til málefna er varða viðbótarafslátt ÍSP.“

(173) Telur Burðargjöld að sambærilega umfjöllun sé að finna í öðrum úrlausnum eða leiðbeinandi reglum samkeppnisyfirvalda. Jafnframt telur Burðargjöld að sú úrlausn sem ÍSP vísi til sé ekki sambærileg þeirri stöðu sem ÍSP hefur. Viðbótarafslættir ÍSP sem komið var á fót árið 2012 voru augljóslega ekki sambærilegir þeim afsláttum sem fjallað er um í ákvörðun nr. 11/2011, enda voru þeir afslættir ekki settir sem tryggðarafslættir. Þeir afslættir sem um ræddi í ákvörðun nr. 11/2011 voru hins vegar gagnert boðnir til að tryggja að viðskiptavinir leituðu ekki annað og voru afslættirnir festir í sérstökum samningum milli aðila, jafnvel til lengri tíma. Að mati Burðargjalda sé ekkert slíkt til staðar eða verði til staðar í tilviki ÍSP enda sé um að ræða gjaldskrá sem er ósamningsbundin og öllum aðgengileg. Ekkert er því heldur til fyrirstöðu að ef svo ólíklega vildi til að á næstunni kæmu fram samkeppnisáðilar ÍSP, að þá væri þeim í lófa lagið að bjóða upp á sambærileg eða betri kjör en ÍSP varðandi viðbótarafslætti.

### **Um útúrslúninga ÍSP**

(174) Jafnframt gera Burðargjöld athugasemdir við þær röksemdir ÍSP þar sem fjallað er um gæði þeirrar forflokunar sem fer fram af hálfu aðila og telur þau ekki til eftirbreytni, enda hafi þau ekki verið eitt af grundvallaratriðum þess að viðbótarafslættinum hafi verið komið á fót á sínum tíma, heldur hafi aðalatriðið ávallt verið magn og reglubundnar sendingar.

(175) Einnig telja Burðargjöld að bætir ferlar og kaup á nýrri flokkunarvél þá liggi ekki fyrir að þau kaup eða endurbætur hafi leitt til þess að allt hagræði við að fá reglulega magnpóst frá söfnunaraðilum hafi með því horfið, enda sé að finna fullyrðingar frá ÍSP þess eðlis að afhending magnpósts feli í sér hagræðingu í rekstri félagsins, sem séu reyndar alþekki sannindi í flestum ef ekki öllum rekstri, þ.m.t. dreifingu bréfa.

(176) Þá gera Burðargjöld athugasemdir við túlkun ÍSP á ákvörðunum PFS þar sem fjallað er um magnafslætti og viðbótarafslætti.

(177) Benda Burðargjöld á að fyrirtækið hefur aldrei haldið fram þeirri skoðun að ekki sé munur á magnafsláttum og viðbótarafsláttum. Aðeins hafi verið bent á það sem PFS

og úrskurðarnefnd hafi ítrekað haldið fram, að órjúfanleg tengsl séu á milli magnafsláttá og viðbótarafsláttá, og af þeim sökum hafi þeir aðilar ekki talið unnt að taka upp og afnema einn hluta afsláttarkjara án þess að afsláttarkjörin séu endurskoðuð í heild sinni, sbr. síðast í ákvörðun PFS nr. 23/2017. Segir PFS í þeirri ákvörðun sem og oft áður, að ný kostnaðargreining þurfi að leiða slíkt fram en að ÍSP hafi ekki lagt fram nein slík gögn. Sú staða hafi ekkert breyst.

### Að lokum

(178) Burðargjöld draga síðan saman í lokin málflutning sinn með eftirfarandi hætti:

„Með vísan til alls ofangreinds er afstaða umbj. míns sem sem fyrr óbreytt þess efnis að ekki sé tækt af hálfu PFS að fallast á þá gjaldskrárbreytingu sem ÍSP leitast eftir að ná fram. Umbj. minn telur það vera skýrt samkvæmt lögum og fyrri úrskurðum póstyfirvalda að ÍSP geti ekki fengið umbeðnar breytingar fram án þess að leggja fram tölulegan rökstuðning í formi kostnaðarlega greininga. Það hefur ÍSP hins vegar ekki gert, þrátt fyrir ábendingar og áskoranir umbj. míns nú, sbr. og skýr tilmæli póstyfirvalda þess efnis í nýlegum úrlausnum þeirra um nákvæmlega sama mál. Umbj. minn fær ekki séð eða skilið á hvaða grundvelli ÍSP telur sig ekki geta lagt fram slíkar greiningar, sérstaklega í ljósi þess að sambærilegar greiningar hafa verið gerðar og lagðar fram áður varðandi sama málefni. Án slíkra greininga situr aðeins eftir í rökstuðningi ÍSP almenn umfjöllun og vangaveltur sem ætlað er að sýna fram á það sé ekki hagræði í því fólgið fyrir ÍSP að fá reglulegan magnpóst frá söfnunaraðilum. Slíkur rökstuðningur er einfaldlega ekki fullnægjandi samkvæmt lögum, sbr. það sem fyrr hefur verið rakið. Þar fyrir utan þætti umbj. mínum með öllu óásættanlegt ef jafn áhrifamiklar og skaðlegar gjaldskrárbreytingar fyrir umbj. minn yrðu samþykktar á grundvelli einhliða almennra hugleiðinga ÍSP um þróun mannlífs og pósthjónustu undanfarin misseri.“

### 2.10 Álitsumleitan til Samkeppniseftirlitsins

(179) Með bréfi, dags. 24. september 2020, óskaði PFS eftir áliti Samkeppniseftirlitsins vegna ýmissa samkeppnisréttarlegra sjónarmiða sem fram höfðu komið undir meðferð málsins.

(180) Í bréfi PFS kom eftirfarandi m.a. fram:

„Eins og fram kemur í inngangi hefur ÍSP m.a. vísað til ýmissa samkeppnissjónarmiða sem rök fyrir því að nauðsynlegt sé að fella niður svokallaðan viðbótarafslátt, en afslátturinn er hluti af þeim afsláttum sem fyrirtækið veitir vegna magnpósts. Í þeim umsögnum sem bárust er því hafnað að þessi sjónarmið eigi við í málinu.

Sjónarmið aðila þessu tengt er einkum á eftirfarandi blaðsíðum í greinargerðum aðila:

*Íslandspóstur ohf.:*

Í greinargerð, með tilkynningu ÍSP um breytingar á gjaldskrá fyrir magnpósts, dags. 12. maí 2020, einkum **bls. 4-5**.

Svör Póstsins vegna umsagna varðandi afnám viðbótarafslátta, dags. 25. júní 2020, einkum **bls. 7-11**.

*Póstmarkaðurinn ehf.*

Umsögn Póstmarkaðarins, dags. 2. júní 2020, einkum **bls. 4 -8**.

Umsögn Póstmarkaðarins, dags. 28. ágúst 2020.

*Burðargjöld ehf.*

Umsögn Burðargjalda, dags. 2. júní 2020.

Umsögn Burðargjalda, dags. 27. ágúst 2020, einkum **bls. 5 -6**.

Í gildi eru reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála nr. 1001/2019. Í 4. gr. reglnanna eru talin upp þau verkefni sem að jafnaði skulu meðhöndluð af Póst- og fjarskiptastofnun. Umrætt ágreiningsmál fellur undir f.-lið reglnanna. Á sama hátt eru talin upp þau mál sem Samkeppniseftirlitið skal að jafnaði meðhöndla í 5. gr. reglnanna. Umræddar breytingar á viðskipaskilmálum kunna að falla undir a-lið 5. gr. reglnanna, þar sem fjallað er um mál sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, t.d. samtvinnun í viðskiptum, mismunun í verði og skilmálum, skaðleg undirverðlagning og neitun á viðskiptum.

Um markatilvik er síðan fjallað í 7. gr. reglnanna og í 8. gr. er vikið að samskiptum stofnanna við meðferð mála, m.a. að við meðferð mála skulu stofnunarinnar leita sjónarmiða hjá hinni stofnuninni í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

Með vísun til ofangreinds er þess óskað að Samkeppniseftirlitið veiti álit sitt á þeim samkeppnisréttarlegu sjónarmiðum sem almennt eru lagðir til grundvallar varðandi tryggðarafslætti í samhengi við málsatvik umrædds stjórnsýslumáls hjá PFS, að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur tilefni til.“

### **2.10.1 Álit Samkeppniseftirlitsins**

(181) Álit SE barst með bréfi, dags. 23. október 2020. Í álitinu reifar eftirlitið þær athugasemdir sem borist hafa PFS með eftirfarandi hætti:

„Af umsögnum söfnunaraðila sem aflað hefur verið í málinu virðist ljóst að gagnrýni þerra snýr að miklu leyti að skorti á útreikningum sem liggja til grundvallar ákvörðun Íslandspósts. Þá kemur einnig fram það mat þeirra að með þessari ákvörðun sé Íslandspóstur að grafa undan starfsemi söfnunaraðila til að styrkja stöðu Íslandspósts á markaði. Að mati söfnunaraðilanna beri Íslandspóstur þá skyldu að gæta að því að háttsemi fyrirtækisins útiloki ekki keppinauta þess þar sem fyrirtækið sé í markaðsráðandi stöðu. Niðurfelling einkaréttarins hafi að þeirra mati ekki áhrif á stöðu þess í skilningi samkeppnislaga.

Af framangreindu leiði að fram eru komin sjónarmið um að hin kynnta ákvörðun um niðurfellingu viðbótarafslátta kunni að fela í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Í umsögnum söfnunaraðila virðist einnig byggt á því að Íslandspóstur njóti til viðbótar samkeppnislegs

hagræðis vegna stöðu sinnar sem alþjónustuveitandi, þrátt fyrir afnám einkaréttar. Fyrirtækið sé í einstakri yfirburðarstöðu og á þeim grunni hvíli enn ríkari skyldur á fyrirtækinu.“

(182) Samkeppniseftirlitið bendir síðan á að það sé ekki rétt sem PM heldur fram að með bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að ÍSP hafi verið skylt að veita umrædda afslætti enda hafi verðlagning eða afslættir ÍSP ekki verið til umfjöllunar í umræddri bráðabirgðaákvörðun. Ekki sé því hægt að draga þá ályktun af bráðabirgðaákvörðuninni að ÍSP sé óheimilt að endurmeta afsláttarfyrirkomulag fyrirtækisins og það hagræði sem liggur því til grundvallar með reglulegu millibili.

(183) Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á því að unnið sé að endurskoðun sáttar ÍSP og Samkeppniseftirlitsins, sbr. ákvörðun nr. 8/2017. Í þeirri vinnu verið lagt mat á áhrif þess að einkarétturinn hafi verið afnuminn, bæði á stöðu ÍSP á markaði og þau skilyrði sem fyrirtækið undirgekkst við undirritun sáttarinnar.

(184) Reifar Samkeppniseftirlitið síðan efni 11. gr. samkeppnislaga að þessu leyti og nokkrar fordæmisgefandi úrlausnir. Svo sem bann 11. gr. samkeppnislaga við hvers konar misnotkun fyrirtækis á markaðsráðandi stöðu þess. Í því felist m.a. að markaðaráðandi fyrirtæki er óheimilt að styrkja stöðu sína á markaði með öðrum hætti en samkeppni á grundvelli rekstrarlegrar frammistöðu fyrirtækisins. Þannig verði verðlagning og afslættir t.d. að grundvallast á eðlilegri rekstrarhagkvæmni. Þá gerir Samkeppniseftirlitið grein fyrir reglum um tryggðarkjör og að reglur um afslætti eigi að byggja á hlutlægum og sanngjörnum forsendum.

(185) Gerir Samkeppniseftirlitið síðan grein fyrir nokkrum erlendum dómsúrlausnum svo Hoffman-La Roche<sup>4</sup> og Michelin málinu,<sup>5</sup> en í báðum þessum málum reyndi á útfærslu afsláttar. Mál Post Danmark II, þar sem fjallað var um afsláttarkerfi Post Danmark<sup>6</sup>

(186) Samkeppniseftirlitið dregur síðan eftirfarandi ályktanir af framangreindum dómum:

„Með vísan til framangreinds er því ljóst að magnafsláttur getur talist ólögsmætur ef hann byggist ekki á viðhlítandi málefnalegum forsendum. Þannig má almennt segja að dómaframkvæmd dómstóla ESB sýni að meta þurfi a.m.k. eftirfarandi tvö atriði varðandi lögmæti afsláttar markaðsráðandi fyrirtækja

- a) Hvort afsláttur hafi í för með sér útilokunaráhrif, þ.e. hvort afslátturinn t.d. geri það erfiðara eða ómögulegt fyrir keppinauta að afla sér viðskipta. Í þessu sambandi skiptir miklu máli að meta hvort afslættirnir séu tryggðarhvetjandi eða takmarki val viðskiptavina á söluaðilum.

<sup>4</sup> Dómur dómstóls ESB í máli nr. 85/76 Hoffman-La Roche v Commission.

<sup>5</sup> Mál nr. 322/81 Michelin v Commission [1983] ECR 3461.

<sup>6</sup> Sjá dóm dómstóls ESB í máli nr. C-23/14.

- b) Hvort efnahagslegar forsendur geti réttlæt veitingu afsláttarins. Hér má og líta til þess að framkvæmdarstjórn ESB hefur dregið þá ályktun að í Hoffman-La Roche og Michelin málinu hafi dómstóll ESB sett fram þá reglur að markaðsráðandi fyrirtæki geti veitt afslátt sem grundvallast á hagræði eða lægri kostnaði af t.d. stærri pöntunum. Hins vegar megi markaðsráðandi fyrirtæki ekki veita afslátt eða aðra ívilnun til þess að skapa tryggð og vinna þannig gegn því að viðskiptavinir þess eigi viðskipti við keppinauta. Nauðsynlegt er að afslátturinn byggji á hlutlægum viðmiðunum og tengist umfangi viðskipta og að hann sé helst veittur um leið og viðskiptin eiga sér stað. Þá ber að hafa sérstaklega í huga að ef afslætti er beinlínis ætlað að raska samkeppni getur hann ekki talist eðlilegur í þessum skilning.

Hér verður að hafa í huga að það er meginregla í samkeppnisrétti að markaðsráðandi fyrirtæki verða sjálf að sýna fram á hagræn rök fyrir tilteknum afslætti. Í því felst að fyrirtækin verða að sýna með nákvæmum hætti fram á hið kostnaðarlega hagræði sem réttlætir afslátt. Almennar staðhæfingar um hagræði af auknum viðskiptum duga ekki.“

(187) Að lokum vekur Samkeppniseftirlitið athygli á því að það sé sjálfstætt skoðunarefni hverju sinni hvort hvort afslættir markaðsráðandi fyrirtækja feli í sér misnotkun.

(188) Í niðurlagi athugasemda Samkeppniseftirlitsins segir síðan eftirfarandi:

„Af umfjöllun um beitingu og túlkun 11. gr. samkeppnislaga hér að framan má sjá að mat á því hvort Íslandspóstur teljist virða skyldur sínar sem markaðsráðandi fyrirtæki, annað hvort með því að halda gjaldskrá sinni óbreyttri, eða fella viðbótarafslætti niður, ræðst að verulegu leyti af því hvort réttmætar kostnaðarlegar forsendur séu fyrir þeirri háttsemi fyrirtækisins. Á þessu stigi er Samkeppniseftirlitið ekki í aðstöðu til að taka afstöðu til mögulegrar álitæfna að þessu leyti.

Fyrir liggur hins vegar að Íslandspóstur hefur tilkynnt Póst- og fjarskiptastofnun um breytingar á gjaldskrá á magnpósti innan alþjónustu í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. Þar er jafnframt kveðið á um að alþjónustuveitandi, Íslandspóstur, skuli veita Póst- og fjarskiptastofnun fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að yfirfara útreikninga Íslandspósts og stofnuninni er jafnframt heimilt að samþykkja eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild.

Það er því ljóst að umræddar breytingar Íslandspóst á afsláttarkerfi fyrirtækisins er að svo stöddu eingöngu til skoðunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun á framangreindum grunni.

Við mat á því hvaða rökstuðningur þurfi að liggja fyrir af hálfu Íslandspósts skal litið til þess að í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að

gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá segir að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli að jafnræðis og tryggja gagnsæi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hljóta framangreind viðmið að vera í forgrunni við mat Póst- og fjarskiptastofnunar á því hvort gjaldskrá Íslandspósts verði eftir boðaðar breytingar í samræmi við 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Niðurstaða um réttmæti áformanna samkvæmt samkeppnislögum ræðst því af mati Póst- og fjarskiptastofnunar, nema í ljós komi síðar ríkar vísbendingar um að sjónarmið umsagnaraðila í málinu, þess efnis að fyrirhuguð gjaldskrárbreyting Íslandspósts feli í sér brot á samkeppnislögum, séu á rökum reist.“

### **2.10.2 Athugasemdir hagsmunaaðila**

(189) Með tölvupósti, dags. 23. október 2020 var ÍSP, PM og Burðargjöldum gefinn kostur á að tjá sig um fram komið álit Samkeppniseftirlitsins.

### **2.10.3 Athugasemdir Íslandspósts ohf**

(190) Athugasemdir ÍSP bárust með bréfi, dags. 4. nóvember 2020. Að mati félagsins fellst eftirfarandi í umsögn eftirlitsins:

„Mat á því hvort Íslandspóstur teljist virða skyldur sínar sem markaðsráðandi fyrirtæki, annað hvort með því að halda gjaldskrá sinni óbreyttri, eða fella viðbótarafslætti niður, ræðst að verulegu leyti af því hvort réttmætar kostnaðarlegar forsendur séu fyrir þeirri háttsemi fyrirtækisins.

SE taldi sig ekki vera í aðstöðu til að taka afstöðu til mögulegra álitafna að því leyti er varðaði kostnaðarlegar forsendur. Vísaði SE þess í stað til þeirra upplýsinga um kostnaðarforsendur Póstsins sem PFS býr yfir sem eftirlitsaðili með póstrekingum. Þá taldi SE að niðurstaða um réttmæti áforma Póstsins, út frá samkeppnislögum réðist af mati PFS á þeim kostnaðarlegu forsendum sem Pósturinn hefur upplýst PFS um.“

(191) Um kostnaðarlegar forsendur segir ÍSP eftirfarandi:

„Pósturinn hefur hins vegar haldið því fram að ekki séu kostnaðarlegar ástæður fyrir því að viðhalda viðbótarafsláttum Póstsins í magnpósti. Þetta er heldur sjaldgæf staða og því ekki skýrum fordæmum fyrir að fara hvernig fyrirtæki ætti að leggja fram sönnun um að kostnaðarlegar forsendur séu ekki fyrir hendi. Af þeirri ástæðu bendir SE á að nýta megi ákvæði 17. gr. og 18. gr. póstlaga sem lagalegan grundvöll þess að meta hvort kostnaðarlegar forsendur séu fyrir hendi til þess að viðhalda viðbótarafsláttum. Í 3. mgr. 17. gr. póstlaga er kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Pósturinn bendir því PFS á að samkvæmt kostnaðarlíkani fyrir árið 2019 sem afhent var stofnuninni þann 4. mars 2020, auk 6 mánaða uppgjöri Póstsins, sem PFS var afhent þann 14. október 2020, komi skýrlega í ljós að ef greiddir eru viðbótarafslættir vegna magnpósts, mun afkoma þeirrar

þjónustu Póstsins ekki vera í samræmi við kröfur póstlaga. Má þar með telja að Pósturinn hafi, með hætti sem telst fullnægjandi af hálfu SE, sýnt fram á að ekki séu fyrir hendi kostnaðarlegar forsendur fyrir því að viðhalda viðbótarafsláttum í magnpóst.“

#### **2.10.4 Athugasemdir Póstmarkaðarins**

(192) Athugasemdir Póstmarkaðarins bárust með bréfi, dags. 3. nóvember 2020. Í þeim segir m.a.

„Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er að finna almenna umfjöllun um inntak 11. gr. samkeppnislaga og þær skyldur sem hvíla á markaðsráðandi fyrirtækjum á grundvelli þess ákvæðis, einkum að því er varðar fyrirkomulag afsláttarkjara. Kjarninn í þeirri umfjöllun er að verðlagning markaðsráðandi fyrirtækja, þar með talin afsláttarkjör, þarf að byggjast á rekstrarlegum og hlutlægum forsendum. Í þessu felst að markaðsráðandi fyrirtæki er heimilt að veita afslætti sem endurspeglar hagræði af viðskiptunum, hvort sem það er vegna umfangs viðskipta, afhendingarmáta, greiðslukjara eða annarra þátta sem áhrif hafa á kostnað hins markaðsráðandi fyrirtækis. Það sem meira er, markaðsráðandi fyrirtæki er almennt skylt að endurspeglar hagræði af viðskiptum í kjörum til viðskipavina.

Í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu er ennfremur kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Íslandspóstur þarf að gæta þess á hverjum tíma að gjaldskrár fyrirtækisins uppfylli þessar kröfur samkeppnislaga og laga um pósthjónustu. Ætli fyrirtækið að gera breytingar á gjaldskrá, svo sem með því að afnema tiltekna afslætti, er ljóst að fyrirtækið ber sönnunarbyrði fyrir því að þær breytingar séu samþýðanlegum framangreindum reglum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur síðan að lögum það hlutverk að yfirfara gögn og útreikninga frá Íslandspósti ohf. til að tryggja sé að gjaldskrá fyrirtækisins uppfylli þessar kröfur.

(193) Bendir PM m.a. á að fyrri athugasemdum hafi verið raktir fyrri ákvarðanir PFS og úrskurðanefndar um sama efni þar sem sambærilegum tilraunum ÍSP hafi verið hafnað. Í málinu liggja einfaldlega fyrir að það fyrirkomulag sem nú er við lýði er byggt á ítarlegum útreikningum PFS á kostnaðarlegu hagræði af viðskiptum sem ÍSP hafi í engu hnekk.

(194) Engin merki séu um að niðurfelling umræddra afslátta byggi á endurmati á kostnaðarlegu hagræði af viðskiptunum og engin gögn eða útreikningar styðji slíkt endurmat.

#### **2.10.5 Athugasemdir Burðargjalda**

(195) Athugasemdir Burðargjalda bárust með bréfi, dags. 4. nóvember 2020. Í þeim segir m.a.

„Meginefni álitsins er almenn umfjöllun um inntak 11. gr. samkeppnislaga þar sem raktar eru helstu skyldur sem hvíla á markaðsráðandi fyrirtækjum á grundvelli ákvæðisins. Eru þar m.a. rakin nokkur fordæmi dómstóla



Evrópusambandsins varðandi gildi og lögmæti afsláttarkerfa. Þau fordæmi eru hins vegar almenns eðlis og ekki sambærileg þeirri stöðu sem ÍSP stendur frammi fyrir, eins og bent er sérstaklega á í álitum SKE, enda var sú staða uppi í öllum þeim fordæmum að hið markaðsráðandi fyrirtæki bjó það við raunverulega samkeppni frá minni keppinautum.. Sú staða er ekki uppi í tilvikum ÍSP og verður vart séð að sú staða muni breytast í náninni framtíð.

Í álitum SKE er einnig vikið að því grundvallaratriði að verðlagning markaðsráðandi fyrirtækja, og þar með talin afsláttakjör, þurfi að byggjast á rekstrarlegum og hlutlægum forsendum. Markaðsráðandi fyrirtækjum sé þannig heimilt, og jafnvel skylt, að veita afslætti sem endurspeglar hagræði af viðskiptum.“

(196) Jafnframt vísa Burðargjöld í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um að gjaldskrár eigi að taka mið af raunkostnaði, sem og 3. mgr. 18. gr. um að gjaldskrár séu bornar undir PFS til yfirferðar.

(197) Núverandi fyrirkomulag afsláttarkjara byggir á útreikningum sem voru yfirfarnir af PFS. Án endurmats eða nýrra greininga sé ekki unnt að breyta gjaldskránni.

### 3 Niðurstaða PFS

#### 3.1 Almenn

(198) Þær breytingar á afsláttarfyrirkomulagi magnpósts sem ÍSP áformaði að fella niður þann 1. september sl. varðaði einungis hluta af þeim afsláttum sem fyrirtækið veitir stórum sendendum og söfnunaraðilum. Nánar tiltekið þann hluta af afsláttunum sem hefur verið kallaður viðbótarafsláttur vegna reglubundina viðskipta. Um er ræða afslátt sem svarar til 3,1% af heildarverði almenns bréfapósts (50 gr.) eða 5,3% af lægsta innkaupsverði stórra sendanda og söfnunaraðila.

(199) Í athugasemdum ÍSP er því m.a. haldið fram að fyrirtækinu sé ekki skylt að bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir magnpósts. Eins og mál þetta liggur fyrir nú er ekki þörf á að taka afstöðu til þessa álitaefnis. Í fyrsta lagi hefur ÍSP birt og haldið úti sérgjaldskrá fyrir magnpóst í einhverju formi um áráraðir. Jafnframt liggur fyrir að fyrirtækið hefur engin áform um að leggja niður hina sérstöku gjaldskrá fyrir magnpóst. Í þessu sambandi er þó rétt að taka fram að í samráðsskjali PFS í tengslum við útnefningu nýs alþjónustuveitanda taldi stofnunin að þrátt fyrir orðalagið myndi stofnunin útnefna ÍSP með skyldu til að birta sérstaka gjaldskrá fyrir magnpóst. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 staðfesti PFS síðan þessa fyrirætlun sína. Með vísun til þess ætti nú enginn vafi leika á því að þrátt fyrir það orðalag í 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu hvílir nú sú ótvíræða skylda á félaginu að bjóða upp á sérstaka gjaldskrá fyrir magnpóst.

(200) Rétt er þó að taka strax fram að viðbótarafsláttur er eins og fram kemur hér að ofan aðeins lítill hluti af þeim afsláttum sem hingað til hafa fallið undir magngjaldskrá fyrir söfnunaraðila eða stór fyrirtæki sem afhenda mikið magn í einu.

(201) Eins og vikið er að hér að ofan óskaði PFS eftir athugasemdum hagsmunaaðila eftir að ÍSP hafði tilkynnt um breytingarnar og er gerð grein fyrir þeim sem og athugasemdum ÍSP við þær í kafla 2 hér að ofan. Í köflunum hér að neðan verður gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til þeirra athugasemda sem fram komu frá umsagnaraðilum sem og því lagaumhverfi sem í dag gildir um gjaldskrá vegna magnpósts.

#### 3.2 Bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar

(202) Með ákvörðun PFS nr. 7/2020 frestaði stofnunin gildistöku niðurfellingar ÍSP á viðbótarafsláttum fyrir magnpóst. Í ákvörðun stofnunarinnar var m.a. vísað til fjárhagslegra hagsmuna málsaðila, forsögu málsins og umfangs. Taldi stofnunin ljóst að hún myndi ekki geta lokið yfirferð og úrlausn fyrir þann tíma sem ÍSP áætlaði að breytingarnar tækju gildi. Í ákvörðuninni var einnig tiltekið að frestunin myndi þó ekki vara lengur en til 31. desember 2020.

#### 3.3 Alþjónusta

(203) Samhliða einkaréttinum hefur ÍSP á undanförunum árum borið þá skyldu að veita alþjónustu um land allt. Við afnám einkaréttarins um áramótin 2019/2020 var því nauðsynlegt að tryggja áfram órofna þjónustuskilyldu á hendur þeim póstrekkanda sem til þess væri bær.

(204) Með bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019 var Íslandspóstur ohf. útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu um land allt.

(205) Forsaga málsins er sú að Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið fól Póst- og fjarskiptastofnun, í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, að útnefna alþjónustuveitanda í pósti frá og með 1. janúar 2020. Vegna þess hversu skammur tími var til stefnu var það mat PFS að nauðsynlegt væri að taka bráðabirgðaákvörðun og var Íslandspósti falið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu sem og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, enda enginn annar aðili sem gæti tekist á hendur þessarar skuldbindingar með svo skömmum fyrirvara.

(206) Tekið var fram í ákvörðuninni að hún myndi gilda þar til málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 hefur farið fram, en þar er kveðið á um að við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu skuli viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Í samræmi við þetta lagaákvæði birti PFS samráðsskjal á vef stofnunarinnar þann 12. júní 2020.<sup>7</sup> Í samráðinu var m.a. fjallað um nauðsyn þess að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur sem og hversu víðfeðm útnefningin skyldi vera. Fjallað verður um gæði þjónustu, mögulegar þjónustubreytingar og forsendur fyrir greiðslu ríkisins á kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, svo eitthvað sé nefnt.

(207) Í ákvörðun stofnunarinnar, í samræmi við ákvörðun ráðuneytisins, er einnig kveðið á um framlag til handa ÍSP, að upphæð 250 millj. kr. vegna alþjónustu fyrirtækisins á árinu 2020, sem kemur til greiðslu í byrjun ársins 2020. Framlagið mun verða greitt út með þeim fyrirvara að ef metin alþjónustubyrði verður lægri mun koma til endurgreiðslu af hálfu ÍSP.

(208) Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu í pósthjónustu hér á landi. Í ákvörðunarorðum er sú þjónusta sem fellur undir alþjónustu skilgreind með eftirfarandi hætti í 2. töl. ákvörðunarorða:

*„2. Þjónusta innan alþjónustu  
Íslandspóstur ohf. skal veita notendum pósthjónustu aðgang að afgreiðslustað og  
póstkössum, í samræmi við reglur nr. 504/2003.*

*Íslandspóstur ohf. skal bjóða notendum á Íslandi upp á dreifingu á eftirfarandi  
tegundum af póstsendingum, innanlands og til og frá landinu:*

*Bréfum upp að 2 kg. (Letter single piece)  
Magnpósti upp að 50 gr. (Bulk letters)  
Pökkum upp að 10 kg. (innanlands)  
Pökkum upp að 20 kg. (til og frá landinu)  
Ábyrgðarsendingum (Registered items)  
Tryggðum sendingum (Insured items)  
Blindrasendingar upp að 2 kg.*

*Um stærð og frágang póstsendinga, innan alþjónustu, gilda reglur  
Alþjóðapóstsambandsins (UPU).“*

<sup>7</sup> <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2020/06/12/Samradsskjal-vegna-althjonustu-i-posti/>

(209) Eins og sjá má á ofangreindri upptalningu fellur magnpóstur undir 50 gr. undir reglur um alþjónustu. Hafi verið vafi um að ÍSP væri ekki skylt að bjóða upp á magnjaldskrá samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu þá hefur þeim vafa nú verið eytt.

(210) Á undanförunum árum hefur kostnaður ÍSP vegna alþjónustu komið nokkrum sinnum til skoðunar hjá PFS, sem og hinum ýmsu handhöfum framkvæmdarvaldsins. Sjá t.d. ákvörðun PFS nr. 17/2015 „um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ofh á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustu“ Sjá einnig úrskurð úrskurðarnefndar nr. 7/2015, þar sem ákvörðun PFS var staðfest.

(211) Einnig má hér benda á ákvörðun PFS nr. 13/2019, „Umsókn Íslandspósts um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, frávisun að hluta“ Ákvörðun PFS nr. 14/2019, „Umsókn Íslandspósts um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, erlendar póstsendingar“

(212) Jafnframt hefur Ríkisendurskoðun í skýrslu<sup>8</sup> til Alþingis í júlí 2020, sem ber heitið „Framhaldsúttekt á rekstri og fjárhagsstöðu Íslandspósts ohf.“ fjallað um fjárhagsstöðu ÍSP, m.a. vegna svokallaðrar alþjónustubyrði. Eins og m.a. er vikið að í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur tap af pósthjónustu verið umtalsvert á undanförunum árum.

(213) Til að ná tökum á rekstrinum hefur ÍSP því að undanförunu gengið í gegnum umtalsverðar hagræðingaradgerðir og breytingar á þjónustu félagsins. Ekki er því óeðlilegt að fyrirtækið taki til skoðunar þá magnafslætti sem fyrirtækinu hefur verið skylt að veita og breyti þeim eftir atvikum ef rök standa til þess. PFS getur því ekki tekið undir þau sjónarmið umsagnaraðila að engar breytingar megi gera á gjaldskrá félagsins fyrir magnpóst. Þvert á móti hlýtur það að vera skylda félagsins að leita leiða til að reka félagið á sem hagkvæmasta hátt og draga úr kostnaði félagsins eftir því sem hægt er innan ramma gildandi reglna.

### **3.4 Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts ohf.**

(214) ÍSP hefur í samræmi við ákvæði 20. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu (áður 18. gr. laga nr. 19/2002) og reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda afhent PFS með reglubundnum hætti ýmiss gögn úr fjárhagsbókhaldi fyrirtækisins, svo og kostnaðarlíkan (kostnaðarbókhald) sem innifelur ítarlega sundurliðun á bókhalds- og fjárhagsupplýsingum ásamt einingarkostnaði o.fl. Þar kemur m.a. fram að ÍSP aðgreinir í sínu bókhaldi tekjur og kostnað vegna 50 gr. bréfa frá annarri alþjónustu og þjónustu utan alþjónustu.

(215) PFS telur að kostnaðarbókhald sem ÍSP hefur lagt fram undanförunum árum og yfirfarið er af óháðum endurskoðunaraðila hverju sinni, að kröfu PFS, sé í samræmi við 19. gr. (áður 16. gr.) laga um pósthjónustu.<sup>9</sup>

(216) Kostnaðarlíkanið byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)<sup>3</sup>, en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði ÍSP og notast

<sup>8</sup> <https://rikisendurskodun.is/framhaldsuttekt-islandsposts-ohf-lokid/>

<sup>9</sup> <https://pfs.is/postthjonusta/yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

við árgreiðsluaðferð 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 að miklu leyti á kostnaðarreikningi sem félagið hefur þróað mörg undanfarin ár. Framangreint er í samræmi við 3. mgr. 17. gr. núgildandi laga nr. 98/2019 um að verðlagning alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

### 3.5 Lagabreytingar

(217) Eins og fram kemur í kafla 3.7. var greining þess kostnaðar sem fyrirtæki hefur ekki þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu eitt meginstefið við útreikninga á sparnaði ÍSP af magnviðskiptum á sínum tíma.

(218) Með nýjum lögum um pósthjónustu voru gerðar umtalsverðar breytingar á þeim skilyrðum sem giltu um útreikninga á sérstakri gjaldskrá fyrir magnpóst, en ákvæðið er núna svohljóðandi:

„Alþjónustuveitanda er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík gjaldskrá getur tekið til dreifingar um land allt sem og svæðisbundinnar dreifingar. Alþjónustuveitanda er heimilt að miða við ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landsvæðum við útreikninga á sérstakri gjaldskrá.“

(219) Í eldri lögum nr. 19/2002, var hliðstætt ákvæði orðað svo:

„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.“<sup>10</sup>

(220) Með breytingunni er alþjónustuveitanda, ÍSP, því ekki lengur skylt að reikna út eða finna út sérstaklega hvern þann kostnað sem fyrirtækið þarf ekki að leggja út í við móttöku á magnpósti frá stórum sendendum eða söfnunaraðilum. Með því hefur verið slakað á þeim ströngu kröfum sem áður giltu um útreikninga á hinni sérstöku gjaldskrá. Sambærilegar breytingar og nú eru innleiddar í íslensk lög voru gerðar innan EES með tilskipun nr. 2008/6/EC, þegar gerðar voru eftirfarandi breytingar á 12. gr. tilskipunarinnar og eftirfarandi ákvæði m.a. fellt út;

*„The tariffs shall take account of the avoided costs, as compared to the standard service covering the complete range of features offered for the clearance, transport, sorting and delivery of individual postal items and,“*

(221) Þessi breyting hafði komið ný inn í löggjöf EES með tilskipun nr. 2002/39/EC, og síðan í framhaldi af því inn í íslensk lög með lögum nr. 136/2002 til breytingar á lögum um pósthjónustu.

---

<sup>10</sup> Ákvæðið kom inn með 2. gr. laga nr. 136/2002.

(222) Ákvæði 12. gr. tilskipunarinnar sem hið íslenska ákvæði sækir m.a. stoð í er nú svohljóðandi:

*„whenever universal service providers apply special tariffs, for example for services for businesses, bulk mailers or consolidators of mail from different users, they shall apply the principles of transparency and non-discrimination with regard both to the tariffs and to the associated conditions. The tariffs, together with the associated conditions, shall apply equally both as between different third parties and as between third parties and universal service providers supplying equivalent services. Any such tariffs shall also be available to users, in particular individual users and small and medium-sized enterprises, who post under similar conditions.’*

(223) Með þeim breytingum sem nú eru gerðar á lögum um útreikninga á gjaldskrá núverandi alþjónustuveitanda og þar áður fyrrum einkaréttarhafa gilda því ekki lengur eins ströng skilyrði og áður varðandi það hvernig á að meta þann kostnað sem alþjónustuveitandi þarf að sýna fram á við útreikninga á hinn sérstöku gjaldskrá (afsláttargjaldskrá). Með breytingunni er löggjafinn þar af leiðandi búinn að takmarka verulega þær efnisástæður sem stofnunin hefur til að grípa inn í ákvarðanatöku ÍSP þegar kemur að útfærslu fyrirtækisins sjálfs á hinn sérstöku gjaldskrá fyrir magnpóst.

(224) Telja verður hins vegar að áfram skuli miða við það viðmið að hin sérstaka gjaldskrá eigi að taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(225) Ef PFS telur að gjaldskrá alþjónustuveitanda uppfylli ekki þau skilyrði sem sett eru í 17. gr. hefur stofnunin heimild til að gera kröfu um úrbætur, sbr. 7. mgr. 17. gr.

(226) Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. er PFS heimilt að krefjast þess að gera grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu. Til samanburðar er alþjónustuveitanda skylt að gera stofnuninni grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins vegna erlendra sendinga. Í eldri lögum um pósthjónustu var þess hins vegar krafist að gjaldskrá alþjónustuveitanda fyrir magnpóst skuli taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu, eins og segir í ákvæðinu.

(227) Með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á reglum um hina sérstöku gjaldskrá fyrir magnpóst eru ekki forsendur til að krefja fyrirtækið um „sjálfstæða“ kostnaðargreiningu á hagræði félagsins af reglubundnum viðskiptum, eins og krafist er af hálfu PM og Burðagjalda, þ.e. að það sé forsenda fyrir breytingum á núgildandi afsláttarkjörum félagsins. Að mati PFS er engin slík lagaheimild fyrir hendi í núgildandi lögum um pósthjónustu líkt og var í eldri lögum um pósthjónustu.

### **3.6 Fyrri ákvarðanir og úrskurðir um magnafslætti**

(228) Eins og fram kemur í greinargerð ÍSP með tilkynningu um breytingar á afsláttarkjörum hafa afsláttarkjör ÍSP vegna magnpósts komið nokkrum sinnum áður til skoðunar. Samhengisins vegna er því rétt að gefa hér stutt yfirlit yfir fyrri ákvarðanir PFS sem og úrskurði úrskurðarnefndar um málið. Með ákvörðun PFS nr. 16/2012 var lagður grunnur að núgildandi afsláttarumhverfi fyrir magnpóst. Ákvörðun PFS sem og úrskurðir úrskurðarnefndar byggðu á þágildandi lögum um pósthjónustu nr. 19/2002.

(229) Hluti ákvörðunar PFS nr. 16/2012, þ.e. sá hluti sem varðaði svokallaðan viðbótarafslátt var síðar ógiltur með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012. PFS tók síðan nýja ákvörðun nr. 14/2013, sem staðfest var af úrskurðarnefnd með úrskurði nr. 3/2013. Héraðsdómur Reykjavíkur ógilti úrskurð nefndarinnar í máli nr. E-2249/2014. Viðbótarafsláttur kom síðan aftur til umfjöllunar í ákvörðun PFS nr. 23/2017, sem og úrskurði úrskurðarnefndar nr. 12/2017. Niðurstaða PFS, sem og úrskurðarnefndar, var sú að ekki væru forsendur til að breyta afslættinum á þeim tíma. Byggði sú niðurstaða m.a. á niðurstöðu kostnaðarbókhalds fyrirtækisins.

(230) Engar breytingar hafa því verið gerðar á þeim afsláttarkjörum sem tekin voru upp í kjölfarið á ákvörðun PFS nr. 16/2012.

(231) Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir einstökum sjónarmiðum í ofangreindum málum eftir því sem ástæða er til.

### 3.7 Núverandi afslættir

(232) Núverandi afslættir eiga rót sína að rekja til ákvörðunar PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012. Sá hluti ákvörðunar PFS sem varðaði afslátt á grundvelli reglubundinna viðskipta var hins vegar ógiltur. Í framhaldinu tók PFS nýja ákvörðun nr. 14/2013, sem staðfest var af úrskurðarnefnd með úrskurði nefndarinnar nr. 3/2013. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur mál nr. E-2249/2014 var úrskurður nefndarinnar felldur úr gildi m.a. með vísun til lögmætisreglunnar.

(233) Þrátt fyrir niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur um að ofangreindar ákvarðanir hafi ekki verið byggðar á réttum lagagrundi að formi til hefur ÍSP áfram stuðst við það afsláttarfyrirkomulag sem tekið var upp á árinu 2012. Sú aðferðarfræði sem beitt var við útreikningana sem og hin efnislega niðurstaða þeirra hefur því staðið óhöggð frá þessum tíma.

(234) Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 er að finna lýsingu á afsláttarfyrirkomulagi magnpósts:

„...er því að búið að kostnaðargreina og staðla þá afslætti sem fyrirtækinu er heimilt að veita fyrirtækjum og söfnunaraðilum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Binda þá við magn sem er afhent í hvert sinn (afsláttur tengdur afhendingu), magn sem er afhent yfir tiltekinn tíma (viðbótarafsláttur), tíðni dreifingar (A- og B dreifing) og stöðlun á frágangi svo eitthvað sé nefnt. Búið er að brjóta hvern af þessum liðum niður í smærri einingar og afsláttur fundinn út frá sparnaði ÍSP af þessum tilteknu viðskiptum“<sup>11</sup>

(235) Um stærð viðbótarafsláttarins sagði eftirfarandi:

„Vegna athugasemda í umsögnum, sem lúta að því hvort reiknaður viðbótarafsláttur eigi að vera hærri en sem nemur þeim 2-5% sem var niðurstaða PFS í ákvörðun nr. 16/2012, sbr. athugasemdir Póstmarkaðarins og/eða 2-5% sé hæfilegur afsláttur, sbr. athugasemdir Burðargjalda og Póstdreifingar vill PFS taka fram að fyrir stofnuninni liggur eingöngu það

<sup>11</sup> Ákvörðun PFS nr. 14/2013, bls. 12.

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

(236) Þeir afslættir sem ÍSP hefur tilkynnt að fyrirtækið hyggst nú leggja niður voru eins og fram kemur hér að ofan 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 kostnaðarbókhaldbi 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.

(237) Í ákvörðun PFS nr. 23/2017 er að finna ítarlega umfjöllun um verðgrundvöll verðlagningar ÍSP, en í umræddri ákvörðun var tekist á um það hvort ÍSP væri heimilt að fella niður þann sama afslátt og nú er tekist á um.

(238) Þar segir eftirfarandi:

„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 kostnaðarlíkan (kostnaðarbókhaldbi) sem innifelur ítarlega sundurliðun á bókhalds- og fjárhagsupplýsingum, 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. Núverandi kostnaðarlíkan ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC), en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði ÍSP og notast við árgreiðsluáðferð 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. Áðferð við útteilingu kostnaðar í líkani ÍSP byggir 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 viðbótarafsláttar 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 afsláttar hins vegar mætti réttlæta á grundvelli hagræðingar, sem slíkir aðilar orsökuðu 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. (letur br. PFS)* 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 afsláttar 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 afsláttar 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).<sup>12</sup>

(239) Ofangreindar forsendur PFS eiga ekki allar við í dag. Verður nú gerð grein fyrir þeim helstu:

(240) Eins og vikið er að hér að ofan taldi PFS samkvæmt hinu eldra regluverki að ÍSP skyldi byggja verðlagningu magnpósts og afsláttarfyrirkomulag fyrst og fremst á niðurstöðu um einingarkostnað magnpósts sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram hverju sinni. Samkvæmt kostnaðarbókhaldi ÍSP hefur afkoma magnpósts versnað umtalsvert á síðustu árum. Þessa þróun má m.a. sjá í tengslum við bókhaldslegan aðskilnað félagsins.

(241) Samkvæmt kostnaðarbókhaldi félagsins hefur einingarkostnaður farið hækkandi á undanförunum árum m.a. vegna sífellt minnkandi magns frá ári til árs, en hagræðingaraðgerðir fyrirtækisins hafa ekki dugað til að halda einingarkostnaði niðri.

(242) Til skýringar á allt að 5% viðbótarafsláttum til þeirra aðila sem afhentu mikið magn með reglubundnum hætti var kostnaðarbókhald fyrirtækisins yfirfarið og fjárhæðir og prósentur byggðar á þeirri yfirferð. 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 afsláttar hins vegar mætti réttlæta á grundvelli hagræðingar, sem slíkir aðilar orsökuðu í rekstri ÍSP. Að mati PFS er ekki lengur lagaheimild til að fara í eins nákvæma greiningu á afsláttum vegna magnpósts og skylt var samkvæmt eldri lögum og framkvæmd var á sínum tíma. Hér skiptir og máli einingarkostnaður magnpósts hefur farið hækkandi og þar með versnandi afkoma ÍSP af magnpósti. Afsláttarsvigrúmið sem áður var vísað til m.a. sem röksemd fyrir viðbótarafslátti er þ.a.l. ekki eins mikið og áður.

(243) Samkvæmt eldri lögum um pósthjónustu þurfti PFS að samþykkja breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar. Síðasta ákvörðun PFS sem byggði á eldra lagaumhverfi er nr. 4/2019, dags. 22. febrúar 2019. Við afnám einkaréttar um áramótin 2019/2020 gerði fyrirtækið engar breytingar á gjaldskrá félagsins fyrir 50 gr. bréfið. Verð fyrir 50 gr. almennt bréf innanlands er því 195 kr. og grunnverð magnpósts 140 kr. á árinu 2020. Ný gjaldskrá fyrir bréf innan alþjónustu tekur gildi þann 1. janúar 2021.

(244) Þeir afslættir sem eru í gildi á árinu 2020 eru því eftirfarandi.

(245) Lægsta verð til söfnunaraðila eða aðila sem afhenda mikið magn í einu er um 114 kr./bréf og heildarafslættir því alls 81 kr./bréf eða 41,5% af 195 kr. verði almenns bréfs. Af heildarafsláttum nemur hlutdeild viðbótarafsláttar allt að 6 kr./bréf eða um 5% af núverandi innkaupsverði magnpósts og því eru áhrif niðurfellingar á viðbótarafsláttum sem nemur ígildi 5,3% verðhækkunar upp á samsvarandi fjárhæð. Miðað við að heildar magnafslættir nemi allt að 81 kr., sem munu lækka í 75 kr. eða um allt að 6 kr., sem samsvarar um 3,1% af verði almenns bréfs m.v. gjaldskrá 50. gr. bréfa á árinu 2020.

---

<sup>12</sup> Ákvörðun PFS nr. 23/2017, bls. 23-24.

(246) Afsláttarfyrirkomulag magnpósts á árinu 2020:13

Almennur póstur .....	195 kr.
Fastur grunnafsláttur vegna magnpósts .....	-55 kr.
Grunnverð magnpósts .....	140 kr.
Afsláttur vegna móttækis magns í einu, allt að 14% .....	-20 kr.
	120 kr.
Viðbótarafsláttur v/reglubundinna magnviðskipta, allt að 5% .....	-6 kr.
Lægsta söluverð magnpósts með viðbótarafslætti .....	114 kr.

(247) Samkvæmt kostnaðarbókhalddi ÍSP þá var einingarkostnaður magnpósts [...] <sup>14</sup> kr./bréf á tímabilinu janúar til september 2020 og er gert ráð fyrir að einingarkostnaður ársins 2020 verði í samræmi við fyrstu níu mánuðina. Heildarafsláttarsvigrúm er því um [...] <sup>15</sup> kr. eða um [...] <sup>16</sup>% á árinu 2020, en á sama tíma þá fengu söfnunaraðilar allt að 81 kr. heildarafslátt eða sem nemur 41,5% af verði almenns pósts. ÍSP áætla að einingarkostnaður magnpósts hækki umtalsvert á árinu 2021, aðallega vegna magnminnkunar og kostnaðar vegna kjarasamninga. Gert er ráð fyrir 27% magnminnkun á 50 gr. bréfum á árinu 2020 og [...] <sup>17</sup>% á árinu 2021. Því muni hækkun gjaldskrár þann 1. janúar 2021 ekki duga ein og sér til að rétta af fyrirsjáanlegt tap magnpósts á árinu 2021.

(248) Af ofangreindu leiðir að kostnaðarbókhaldd félagsins styður ekki lengur við, eins og það gerði áður, umfang þeirra afsláttar sem ÍSP hefur veitt allt frá árinu 2012. Engin rök standa því til þess á grundvelli þess kostnaðarbókhaldds sem félagið heldur, og er skylt að halda, að gera athugasemdir við tilkynningu ÍSP um breytingar á afsláttarkjörum félagsins gagnvart söfnunaraðilum og öðrum stórum sendendum.

### 3.8 Um muninn á stopulur og reglulegum viðskiptum

(249) Réttlætning viðbótarafsláttar á sínum tíma byggði einnig á eftirfarandi umfjöllun í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012:

„Að mati nefndarinnar standa rök til þess samkvæmt gögnum málsins að stighækkandi afsláttur fyrir þá sem afhenda reglubundið mikið magn í einu orsaki sparnað fyrir póstrekkanda sem taka verði tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík reglubundin 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 ofmönun eða fjárfestingu.“

<sup>13</sup> Frá og með 1. janúar 2021 eru tölurnar eftirfarandi í samræmi við 15% hækkun gjaldskrár:

Almennur póstur .....	224 kr.
Fastur grunnafsláttur vegna magnpósts .....	-63 kr.
Grunnverð magnpósts .....	161 kr.
Afsláttur vegna móttækis magns í einu, allt að 14% .....	-23 kr.
	138 kr.
Viðbótarafsláttur v/reglubundinna magnviðskipta, allt að 5% .....	-7 kr.
Lægsta söluverð magnpósts með viðbótarafslætti .....	131 kr.

<sup>14</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>15</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>16</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>17</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

(250) Eins og sjá má af orðalaginu tekur það mið af hinu eldra ákvæði um útfærslu á afsláttarskilmálum alþjónustuveitanda, þ.e. að finna skuli þann sparnað sem verður til við viðskiptin, sem taka verður tillit til með hliðsjón af 5. mgr. 16. gr. þágildandi laga um pósthjónustu. Við útfærslu afsláttarskilmála skv. núgildandi póstlögum þarf ekki að sýna fram á þennan tiltekna sparnað, eins og skylt var samkvæmt eldri lögum um pósthjónustu.

(251) Í greinargerð ÍSP er m.a. vísað í breytingar á innra og ytra umhverfi fyrirtækisins frá því að sú greining sem vitnað er til hér að ofan var gerð. Flestar af þessum breytingum varða með beinum eða óbeinum hætti þau sjónarmið sem fjallað er um hér að ofan og PFS lagði m.a. til grundvallar reglubundnum afslætti, auk sjónarmiða sem byggðu á kostnaðarbókhaldi félagsins.

#### *Afkastageta flokkunarvélar*

(252) Eitt af þeim atriðum sem litið var til við ákvörðun viðbótarafslátta var afkastageta flokkunarvélar, en nauðsynlegt var að stýra magni með nákvæmara hætti áður fyrr til að auka möguleika á nýtingu hennar. Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 14/2013, kom það iðulega fyrir á árinu 2011 að mótttekið magn á dag væri umfram afkastagetu þáverandi flokkunarvélar, en á árinu 2020 er ekkert slíkt tilfelli.

(253) Í tengslum við rannsókn málsins kallaði PFS, með tölvupósti, dags. 24. ágúst 2020, eftir upplýsingum um póstmagn og afköstum í póstmíðstöð fyrir árið 2019 og á árinu 2020. Um var að ræða sambærilega greiningu og gerð var í tengslum við fyrri útreikninga á reglubundnum afslætti.

(254) Í svari ÍSP, dags. 7. september 2020, segir eftirfarandi:

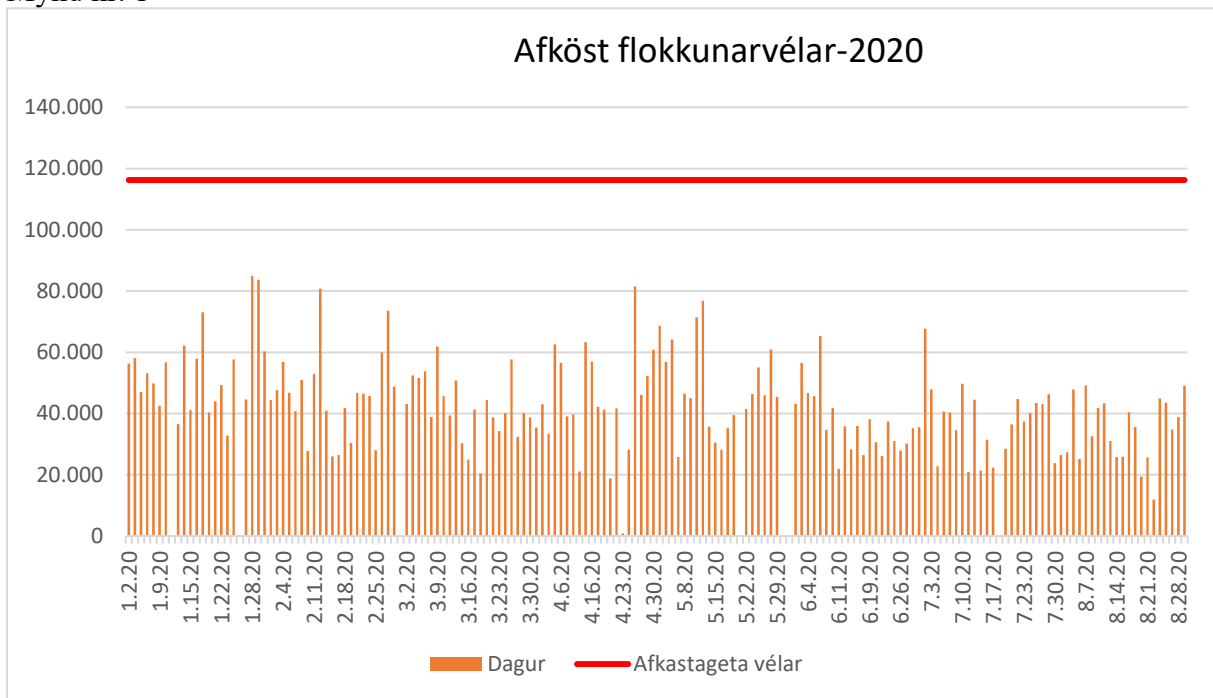
“Hámarksafkastageta eins og við sýnum hana í meðfylgjandi er reiknuð út fyrir okkar vinnsluáferðir og aðstæður. Aðferðafræðin að baki er sú að við tókum út gögn úr flokkunarvélinni fyrir þrjú ólíka mánuði. Þannig reiknaði gagnagrunnurinn út hámarks afkastagetu vélar miða við keyrslutíma. Það töldum við áreiðanlegri nálgun en að vísa í hámarksafkastagetu vélarinnar samkvæmt framleiðanda, en sú tala er töluvert hærri. Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 um breytingar á viðskiptaskilmálum Íslandspósts, viðbótarafsláttur vegna reglubundna viðskipta fyrir magnpóst er mynd á bls. 19 sem PFS óskaði eftir að yrði uppfærð en taka skal fram að þau gögn byggjast á afköstum gömlu flokkunarvélarinnar en ÍSP tók nýja í notkun í lok árs 2012.

Vinnsla nýju flokkunarvélarinnar er ólík þeirri gömlu þar sem ekki var bréfberaflokkað áður og því var vinnslutími fyrir fyrstu flokkun meiri í þeirri nýrri. Til þess að ná bréfberaflokkun (flokkun á pósti til hvers bréfbera, sem áður fyrr var handflokkað í tíð eldri vélar) á nýju vélinni án þess þó að fara í yfirvinnu starfsmanna þá er hægt að keyra til ca. 14:00 hvern dag en eftir það tekur bréfberaflokkun við. Þess má geta að 1. keyrsla er í langflestum tilfellum búin langt fyrir þennan tíma. Þar sem flokkunarvélina er notuð í bæði fyrstu flokkun og bréfberaflokkun eru bæði færri bréfberar og færri starfsfólk að vinna í póstmíðstöð nú en voru þegar að gamla vélina var í notkun. Ástæðan er einnig vegna minnkandi bréfamagns í kerfinu almennt. Eins og þið sjáið þá er vélin ekki lengur fullnýtt, sem er ansi ólíklegt miðað við þróun um samdrátt síðustu ár. Ef sú þróun myndi skyndilega snúast við

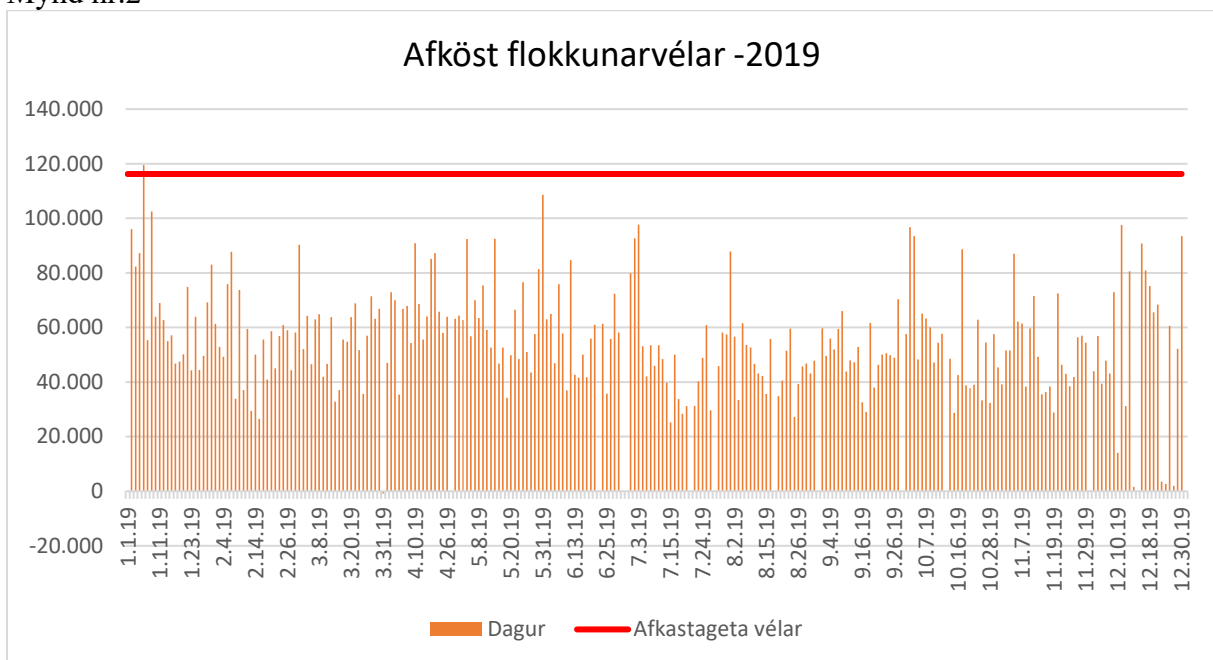
og vélin yrði fullnýtt þyrfti ÍSP að bæta við starfsfólki bæði í póstmíðstöð og útburði með tilheyrandi kostnaði.

Líkt og myndirnar sýna þá er magnið í flokkunarvélinni langt undir afkastagetu vélarinnar. Einnig skal það tekið fram að magn sem kemur inn í dag fer til vinnslu daginn eftir í flokkunarvélina þannig að ekki þarf að keyra samdægurs líkt og var áður gert þegar í boði var að senda A póst.“

Mynd nr. 1



Mynd nr.2



(255) Eins og sjá má af ofangreindum myndum er afkastageta flokkunarvélur ekki lengur sá flöskuháls sem hann var áður í vinnslu ÍSP. Minnkandi bréfamagn spilar þar einnig stórt hlutverk.

(256) Aukin afkastageta með nýrri flokkunarvél, þróun upplýsingatækni, bættir verkferlar í móttöku og flokkun hafa skapa tækifæri til hagræðingar innan ÍSP. Ein af meginforsendum viðbótarafsláttar var að gert væri ráð fyrir að viðskiptin skilðu sparnaði hjá ÍSP með hagræðingu í fjárfestingu og rekstri, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 14/2013. Þegar skoðuð eru gröf um vinnslu og flokkun pósts á árunum 2019-2020 að þá sýna þau að afkastageta flokkunarvélunnar er með einni undantekningu á árinu 2019, alltaf umfram afhent magn öfugt við eldri flokkunarvél, þar sem í 85 tilfellum var daglegt magn umfram afkastagetu á árinu 2011.

(257) Jafnframt er rétt að benda á í þessu samhengi að póstmagn vegna póstsendinga undir 50 gr. hefur minnkað um 50% á tímabilinu 2012-2019 og skv. upplýsingum frá ÍSP stefnir í 27% magnminnkun á árinu 2020 og til viðbótar við það hefur gæðakröfum við afhendingu verið breytt úr D+1 í D+3, sem m.a. hefur leitt til þess að ekki er lengur þörf á kvöld- og næturvinnu vegna flokkunar á póst, sem almennt veldur minna álagi í vinnslu magnpósts.

(258) Ekki verður því önnur ályktun dregin af því en að þörfin fyrir yfirsýn og skipulags með tilliti til skipulags vinnunnar hafi minnkað frá því sem var þegar sparnaður fyrirtækisins af magnpósti var reiknaður út á grundvelli eldri laga um pósthjónustu, en við rökstuðnings hins sérstaka afsláttar vegna reglubundina viðskipta var m.a. vísað til þessara atriða sem röksemda fyrir afslættinum.

(259) Eins og sjá má af ofangreindri umfjöllun hafa þær almennu forsendur sem hin reglubundni afsláttur tók m.a. mið af tekið miklum breytingum, s.s. stærri póstmíðstöð, sem bætir jafnframt aðstöðu bréfa, lokun á minni dreifingarstöðum á höfuðborgarsvæðinu, ný flokkunarvél sem krefst færri starfsmanna, þróun upplýsingartækni, minna magn, fækkun dreifingardaga o.fl. Allt eru þetta atriði sem minnka vægi þess að stýra flæði bréfa inn í flokkunarmiðstöð félagsins og þá um leið að greiða sérstaklega fyrir þá „stýringu“ og vissu með sérstökum afsláttarflokk á grundvelli reglulegra viðskipta líkt og talið var skylt á grundvelli eldri laga um pósthjónustu, sbr. fyrri ákvarðanir PFS og úrskurðarnefndar.

(260) Það að forsendur hafi breyst með svo afgerandi hætti styður því ekki við það sjónarmið í athugasemdum umsagnaraðila að rétt sé að viðhalda sérstökum afslætti vegna reglubundna viðskipta eins og krafist er af hálfu aðila.

(261) Fallast verður á með ÍSP að í dag sé ekki sá munur á stopulur viðskiptum og reglubundnum og áður var, en þessi munur var m.a. grundvöllur fyrir útfærslu á sérstökum afslætti vegna reglubundinna viðskipta.

### 3.9 Álit Samkeppniseftirlitsins

(262) Undir rekstri málsins hjá PFS kallaði stofnunin eftir áliti Samkeppniseftirlitsins varðandi ýmiss samkeppnisjónarmið sem aðilar hafa haldið fram í málinu, einkum svokallaða tryggðarafslætti. Í svari Samkeppniseftirlitsins er m.a. komið inn á að gagnrýni umsagnaraðila snúi að miklu leyti að skorti á útreikningum sem liggja til

grundvallar ákvörðun ÍSP. Einnig komi fram mat þeirra að með ákvörðun ÍSP sé fyrirtækið að grafa undan starfsemi söfnunaraðila til að styrkja stöðu fyrirtækisins á markaði. Að mati söfnunaraðila beri ÍSP þá skyldu að gæta að því að háttsemi fyrirtækisins útiloki ekki keppinauta þess þar sem fyrirtækið sé í markaðsráðandi stöðu. Niðurfelling einkaréttarins hafi að mati söfnunaraðila ekki áhrif á stöðu þeirra í skilningi samkeppnislaga.

(263) Af ofangreindu leiðir, að mati Samkeppniseftirlitsins, að komin séu fram sjónarmið um að ákvörðun ÍSP um niðurfellingu viðbótarafsláttá kunní að fela í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu ÍSP. Til viðbótar hafi verið bent á að ÍSP njóti viðbótarhagræðis sem alþjónustuveitandi.

(264) Í svari Samkeppniseftirlitsins er efni 11. gr. samkeppnislaga reifað og farið yfir nokkrar fordæmisgefandi úrlausnir um beitingu ákvæðisins. Sjá nánar í kafla 2. 10 þar sem sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem og umsagnir aðila við umsögn Samkeppniseftirlitsins eru reifuð.

(265) Í niðurlagi athugasemda Samkeppniseftirlitsins segir síðan eftirfarandi:

„Af umfjöllun um beitingu og túlkun 11. gr. samkeppnislaga hér að framan má sjá að mat á því hvort Íslandspóstur teljist virða skyldur sínar sem markaðsráðandi fyrirtæki, annað hvort með því að halda gjaldskrá sinni óbreyttri, eða fella viðbótarafslætti niður, ræðst að verulegu leyti af því hvort réttmætar kostnaðarlegar forsendur séu fyrir þeirri háttsemi fyrirtækisins. Á þessu stigi er Samkeppniseftirlitið ekki í aðstöðu til að taka afstöðu til mögulegrar álitæfna að þessu leyti.

Fyrir liggur hins vegar að Íslandspóstur hefur tilkynnt Póst- og fjarskiptastofnun um breytingar á gjaldskrá á magnpósti innan alþjónustu í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. Þar er jafnframt kveðið á um að alþjónustuveitandi, Íslandspóstur, skuli veita Póst- og fjarskiptastofnun fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að yfirfara útreikninga Íslandspósts og stofnuninni er jafnframt heimilt að samþykkja eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild.

Það er því ljóst að umræddar breytingar Íslandspóst á afsláttarkerfi fyrirtækisins er að svo stöddu eingöngu til skoðunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun á framangreindum grunni.

Við mat á því hvaða rökstuðningur þurfi að liggja fyrir af hálfu Íslandspósts skal litið til þess að í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá segir að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli að jafnræðis og tryggja gagnsæi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hljóta framangreind viðmið að vera í forgrunni við mat Póst- og fjarskiptastofnunar á því hvort gjaldskrá Íslandspósts verði eftir boðaðar breytingar í samræmi við 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Niðurstaða um réttmæti áformanna samkvæmt

samkeppnislögum ræðst því af mati Póst- og fjarskiptastofnunar, nema í ljós komi síðar ríkar vísbendingar um að sjónarmið umsagnaraðila í málinu, þess efnis að fyrirhuguð gjaldskrárbreyting Íslandspósts feli í sér brot á samkeppnislögum, séu á rökum reist.“

(266) Eins og ítarlega er farið yfir í köflum 3.4. og 3.11. liggur fyrir kostnaðarbókhald ÍSP þar m.a. er fjallað um afkomu magnpósts, einingarkostnað sem og það afsláttarsvigrúm sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram og endurspeglast á í þeim afsláttum sem fyrirtækið er skylt að veita. Með hliðsjón af því telur PFS að ekkert hafi komið fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins sem kemur í veg fyrir að umrædd gjaldskrá um magnpóst taki gildi.

(267) Af áliti Samkeppniseftirlitsins má jafnframt ráða að afslættir sem veittir eru af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis, vegna reglubundinna viðskipta, geta talist til s.k. tryggðarafslátta sem geta farið í bága við samkeppnislög, eins og haldið er fram í málaltilbúnaði ÍSP. Ekki er þó hægt að taka afstöðu til þess hvort magnafslættir ÍSP teljist til slíkra ólögmetra tryggðarafslátta án þess að framkvæma frekari rannsókn og greiningu þar að lútandi. Í ljósi þess að úrlausn þessa ágreiningsmáls ræðst á öðrum lagagrundvelli og sjónarmiðum telur PFS ekki þörf á því að víkja frekar að þessu álitaefni.

### **3.10 Staða umsagnaraðila við mögulegt afnám viðbótarafslátta**

(268) Í athugasemdum umsagnaraðila er m.a. vikið að því að ef viðbótarafslættir verða felldir niður muni það hafa þær afleiðingar að starfsemi þessara fyrirtækja, sem söfnunaraðila á markaðnum, muni leggjast niður við afnám afsláttanna og ÍSP yrði þ.a.l. eitt á markaðnum. Með öðrum orðum að svigrúm aðila til að halda áfram með sína starfsemi verði ekkert gangi breytingarnar eftir. ÍSP heldur því aftur á móti m.a. fram að fyrirtækin þurfi að aðlaga sinn rekstur hinum breytta veruleika og að sú breyting sem fyrirtækið hyggst gera á afsláttarkjörum magnpósts ætti ekki að hafa þau áhrif að starfsemi fyrirtækjanna leggist af.

(269) Sjónarmið um afkomu söfnunaraðila, að teknu tilliti til þeirra afsláttarkjara sem í gildi eru á hverjum tíma hafa áður komið til úrlausnar hjá PFS. Í ákvörðun PFS nr. 14/2013 var því m.a. haldið fram að það réði úrslitum um starfsemi söfnunaraðila hver afslátturinn væri á grundvelli reglubundna viðskipta og að hið nýja afsláttarkerfi setti söfnunaraðilum þrengra skorður en áður hefðu gilt. Í umfjöllun stofnunarinnar um þessi sjónarmið segir m.a. á bls. 11 til 13 í ákvörðuninni.

„PFS telur engu að síður rétt að víkja nokkrum orðum að athugasemdum sem lúta að því að með breytingunum hafi starfsemi söfnunaraðila verið settar þrengri skorður þar sem stór hluti kostnaðarlegs mismunar á milli almenns póst og magnpósts verið látinn koma fram í mismunandi grunnverði í stað afsláttar frá einu og sama grunnverðinu.

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



viðskiptum, sem endurspeglast síðan í afsláttarskilmálum félagsins, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

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

PFS getur því ekki fallist á þá skoðun að með þeim breytingum sem gerðar voru hafi almennt verið settar þrengri skorður á starfsemi söfnunaraðila. Heldur var ætlunin að skapa heilbrigðara samkeppnisumhverfi, þar sem opnað er fyrir aðkomu fleiri aðila að markaðinum og afsláttir ÍSP tengdir við tiltekin sparnað ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila/fyrirtæki, í samræmi við áskilnað 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.<sup>18</sup>

(270) Um aðferðarfræðina sjálfa sagði m.a.:

„...búið að kostnaðargreina og staðla þá afslætti sem fyrirtækinu er heimilt að veita fyrirtækjum og söfnunaraðilum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Binda þá við magn sem er afhent í hvert sinn (afsláttur tengdur afhendingu), magn sem er afhent yfir tiltekinn tíma (viðbótarafsláttur), tíðni dreifingar (A- og B dreifing) og stöðlun á frágangi svo eitthvað sé nefnt. Búið er að brjóta hvern af þessum liðum niður í smærri einingar og afsláttur fundinn út frá sparnaði ÍSP af þessum tilteknu viðskiptum.“

(271) Um gagnsæi og jafnræði kom eftirfarandi fram:

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

(272) Jafnframt er að finna í ákvörðun PFS umfjöllun um stærð viðbótarafslátta og þá í samhengi við önnur afsláttarkjör sem tekið höfðu gildi.

„...vill PFS taka fram að fyrir stofnuninni liggur eingöngu það úrlausnarefni að taka afstöðu til þess hvort að tiltekin reglubundin viðskipti leiði til sparnaðar fyrir Íslandspóstis í skilningi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Af því leiðir að stofnunin mun ekki meta sjálfstætt hvort að hin

---

<sup>18</sup> Rétt er að benda á að hér er verið að tala um einangrun á sparnaði ÍSP, samkvæmt eldri lögum. Ekki er lengur gert ráð fyrir því að skylt sé að einangra sparnað vegna afsláttarskilmála vegna magnpóstis með sama hætti og áður.

reiknaði viðbótarafsláttur sé nægjanlegur og/eða hvort svigrúm aðila sé nægjanlegt til að standa undir þeirri starfsemi sem fyrirtækin sinna sem söfnunaraðilar. Þessar athugasemdir fyrirtækjanna gefa einnig tilefni til þess að vakin sé athygli á því að viðbótarafsláttur vegna reglubundinna viðskipta var ekki hugsaður sem eina „svigrúmið“ sem fyrirtæki hefðu á söfnunarmarkaði, heldur sem viðbót við þá afsláttarstiga sem tóku mið af hverri afhendingu (afhent í einu), til að ná utan um það hagræði sem skapast af reglubundnum viðskiptum. Ekki var því gert ráð fyrir að einu tekjur söfnunaraðila kæmu í gegnum viðbótarafslátt vegna reglubundinna viðskipta heldur áttu fyrirtækin einnig að geta nýtt sér þann afsláttarstiga sem reiknaður var út vegna afhendingar í einu. Það er því alfarið viðskiptaleg ákvörðun umræddra fyrirtækja að láta sína viðskiptavinum alla í hæsta afsláttarflokk óháð magni sem þeir afhenda og taka einungis afslátt vegna reglubundinna viðskipta til sín. Í þessu sambandi má benda á að viðskiptavinur söfnunaraðila sem nær ekki 500 stk. í einu og á samkvæmt því ekki að njóta verðskrár fyrir magnpósts getur því farið úr 103 kr. (BM-póstur) í 61 kr. (B-póstur) ef hann fer í gegnum söfnunaraðila, af þessu má sjá að svigrúm söfnunaraðila getur í sumum tilvikum verið mjög riflegt þvert á þær fullyrðingar sem koma fram í umsögnum umsagnaraðila.“

(273) Af ofangreindu má sjá að afsláttur vegna reglubundinna viðskipta hefur aldrei verið hugsaður þannig að hann sé einu mögulegu „tekjur“ söfnunaraðila. Heldur var hugsunin sú að fyrirtæki og söfnunaraðilar gætu nýtt sér afsláttarstigann að hluta eða öllu leyti í sínu viðskiptamódeli. Enda eðlilegt að viðkomandi söfnunaraðilar bæru ábyrgð á sínum viðskiptamódelum.

(274) Ef ofangreindar forsendur eru heimfærðar á þá gjaldskrá sem í gildir til lok ársins 2020 má reikna út heildarafslætti ÍSP, fyrir og eftir breytingar á sérgjaldskrá fyrir magnpóst, með eftirfarandi hætti.

(275) Lægsta verð til söfnunaraðila eða aðila sem afhenda mikið magn í einu er í dag allt að 114 kr./bréf og afslættir því alls 81 kr. eða 41,5% af verði almenns bréfs.

(276) Niðurfelling viðbótarafsláttar orsakar allt að 6 kr. hækkun á bréf miðað við lægsta innkaupsverði magnpósts og því má jafna áhrifum niðurfellingar á viðbótarafsláttum við verðhækkun upp á samsvarandi fjárhæð.

(277) Komi til niðurfellingar viðbótarafsláttar þá þurfa söfnunaraðilar væntanlega að mæta slíkri hækkun gjaldskrár með sama hætti og þegar verðskrá ÍSP hefur hækkað og/eða með hagræðingu í rekstri. Slík breyting á gjaldskrá á ekki að útiloka áframhaldandi starfsemi söfnunaraðila enda gert ráð fyrir að þeir hækki gjaldskrá til sinna viðskiptavina með samsvarandi hætti og ef um verðhækkun gjaldskrár væri að ræða eins og hingað til.<sup>19</sup>

(278) Söfnunaraðilum bjóðast sömu kjör og fyrirtækjum sem afhenda mikið magn á eigin vegum. Heildar magnafsláttur nemur nú allt að 81 kr. af almennu verði 195 kr., sem mun lækka í 75 kr. eða um allt að 6 kr., sem samsvarar um 3,1% af verði almenns

---

<sup>19</sup> Söfnunaraðilar greiða þá allt að 120 kr. í stað allt að 114 kr. áður m.v. gjaldskrá ársins 2020.

bréfs. Í raun er um að ræða allt að 5,3% hækkun á núverandi innkaupsverði söfnunaraðila, þ.e. úr 114 kr. í 120 kr.<sup>20</sup>

(279) PFS getur því ekki fallist á þau sjónarmið umsagnaraðila að niðurfelling viðbótarafsláttar ætti að hafa þau áhrif að starfsemi þeirra legðist af, þó vissulega taki hún breytingum, enda er hér einungis um lítinn hluta af þeim heildarafsláttum sem ÍSP veitir í gegnum afsláttargjaldskrá fyrirtækisins. Söfnunaraðilarnir PM og Burðargöld sem eru með um 85-90% af markaði fyrir magnpóst hafa ekki fjárfest í innviðum og ættu því að hafa mun meiri sveigjanleika en ÍSP til að mæta samdrætti í magni bréfa.

### 3.11 Fjárhagsgrundvöllur verðlagningar Íslandspósts ohf.

(280) Vegna þeirra fyrirætlana ÍSP að leggja niður viðbótarafsláttinn er rétt að gera grein fyrir þeim forsendum sem ákvarðanir PFS og úrskurðir úrskurðarnefndar hafa hvílt á hingað til. Grundvöllur verðlagningar innan alþjónustu, þ.m.t. magnpósts, skal byggja á þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, að miða skuli við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. ÍSP er jafnframt heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir stóra sendendur og söfnunaraðila, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er síðan skýrt kveðið á um að ÍSP sé skylt að bjóða upp á magngjaldskrá fyrir bréf undir 50 gr.

(281) Í ákvörðun PFS nr. 14/2013, er vikið að því að viðbótarafsláttur af reglubundnum magnviðskiptum byggir á 5. mgr. 16. gr. þágildandi 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. Í ákvörðun PFS nr. 23/2017 er að finna eftirfarandi lýsingu á hvernig viðbótarafslátturinn var fundinn út á sínum tíma:

„...PFS yfirfór kostnaðarbókhald ÍSP og byggði álit sitt um fjárhæð og prósentur viðbótarafsláttar 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 afsláttar hins vegar mætti réttlæta á grundvelli hagræðingar, sem slíkir aðilar orsökðu í rekstri ÍSP.

Grundvallarforsenda 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

<sup>20</sup> Þann 1. janúar 2021 hækkar gjaldskrá bréfaþósts um 15%.

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).“

(282) Eins og vikið er að í kafla 3.8 hefur sú grundvallarbreyting orðin varðandi útreikninga á magngjaldskrá samkvæmt nógildandi 5. mgr. 17. gr. laga um póstþjónustu, að ekki er lengur gerð krafa um að reikna þurfi sparnað alþjónustuveitanda af viðskiptum við magnpóstsendingum með sambærilegum hætti og áður. Fordæmisgildi fyrri ákvarðanna Póst- og fjarskiptastofnunar sem og úrskurða úrskurðarnefndar um sama málefni hefur því takmarkað gildi, en í umsögnum PM og Burðargjalda er víða vísað í fyrri ákvarðanir PFS, sem röksemdir fyrir því að hafna beri þeim breytingum sem ÍSP hefur tilkynnt um að verði á afsláttarkjörum fyrirtækisins.

(283) Eftir stendur einungis að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. nógildandi laga um póstþjónustu. Telja verður að sérstök magngjaldskrá samkvæmt 5. mgr. 17. gr. verði einnig að taka mið af þessari meginreglu. Engar aðrar leiðbeiningar er hins vegar að finna í lögnum um til hvaða sjónarmiða, að öðru leyti eigi að líta, við útfærslu hinnar sérstöku gjaldskrár um magngjaldskrá, en sjónarmið um svæðisbundna dreifingu og dreifingarhlutfall í loka málsliðum 5. mgr. 17. gr. eiga ekki við.

(284) Með breytingunni hefur þ.a.l. einnig verið slakað á þeirri sönnunarbyrði sem PFS vísaði m.a. til í ákvörðun PFS nr. 23/2017 sem forsenda fyrir mögulegum breytingum, þ.e. að ÍSP þarf í dag ekki, eins og var samkvæmt eldri lögum, að rökstyðja breytingar á gjaldskrá vegna magnpósts með eins ítarlegum hætti og áður, þ.e. að greina sparnaðinn sérstaklega af viðskiptum félagsins við magnpóstsaðila. Í umsögnum PM og Burðargjalda er m.a. vísað til sönnunarbyrði ÍSP fyrir þeim afsláttum sem gefnar eru og að fyrirtækið hafi ekki lagt fram neinar þær greiningar sem PFS hafi vísað til í ákvörðun PFS nr. 23/2017, sem forsendu fyrir breytingum á afsláttarskilmálum félagsins.

(285) Einnig er rétt í þessu sambandi að benda hér á, eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 23/2017, að ÍSP hefur fullt forræði á að móta sitt afsláttarfyrirkomulag á hverjum tíma, innan þeirra marka sem lög um póstþjónustu setja á hverjum tíma.

(286) Þau sjónarmið sem fram hafa komið í fyrri ákvörðunum sem hægt er að styðjast við í dag eru því eftirfarandi:

- Að horfa beri til kostnaðarbókhalds ÍSP.
- Raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði.
- Einingarkostnaður magnpósts, samkvæmt kostnaðarbókhaldi.
- Það afsláttarsvigrúm sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram.
- Um heildstæði afsláttar.

### **Kostnaðarbókhald ÍSP**

(287) Í kafla 7.2. í ákvörðun PFS nr. 23/2017 er að finna eftirfarandi lýsingu um afkomu skv. kostnaðarbókhaldi ÍSP:

„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.<sup>21</sup> 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.“

(288) Kostnaðarbókhald fyrirtækis í dag sýnir hins gjörbreytta stöðu hvað þetta varðar.

### **Raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði**

(289) Eðli málsins samkvæmt ber ÍSP hér að halda sig innan ramma kostnaðarbókhaldsins við verðlagningu á sinni þjónustu. Fyrirtækið ákveður hins vegar sín einingarverð og er ekki skylt að sækja um fyrirfram samþykki PFS fyrir einstökum breytingum á gjaldskrá. PFS getur þó kallað eftir frekari skýringum ef stofnunin metur það svo að slíkt sé nauðsynlegt.

(290) Sú breyting hefur hins vegar orðið frá árinu 2017, þegar PFS vísaði til þess að einingarkostnaður magnpósts ásamt hæfilegum hagnaði réttlæti ekki fyrirhugað afnám viðbótarafsláttar, að einingarkostnaður magnpósts hefur hækkað umtalsvert frá þeim tíma.

### **Einingarkostnaður magnpósts**

(291) Kostnaðarbókhald og afkomulíkan félagsins leiðir fram einingarkostnað magnpósts á hverjum tíma. Ef skoðað er hvernig einingarkostnaður magnpósts hefur þróast frá árinu 2017 má sjá að hann hefur farið hækkandi. Afkoma magnpósts í dag er

---

<sup>21</sup> Ekki þarf að greina þetta hagræði með sambærilegum hætti og áður samkvæmt lögum um pósthjónustu.

mun lakari en hún var þegar PFS hafnaði því í ákvörðun nr. 23/2017 að fella niður viðbótarafslætti magnpósts, enda taldi PFS að kostnaðarbókhald ÍSP réttlætti ekki fyrirætlanir félagsins að leggja niður sérstakan afslátt á grundvelli reglubundina viðskipta. Sama staða er hins vegar ekki uppi í dag.

(292) Samkvæmt bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðargreiningu ÍSP fyrir tímabilið janúar til september 2020 er einingarkostnaður magnpósts um [...] <sup>22</sup> kr./bréf að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar, sem er um [...] <sup>23</sup> kr. hækkun frá [...] <sup>24</sup> kr./bréf einingarkostnaði ársins 2019. Meginástæða hækkunar frá fyrra ári er mikli magnmínkun og hækkun rekstrarkostnaðar.

(293) Framangreindur kostnaður magnpósts er um [...] <sup>25</sup>% yfir núverandi verðlagningu magnpósts til söfnunaraðila og/eða fyrirtækja sem afhenda mikið magn í einu. Ljóst er að núverandi verðlagning magnpósts upp á 114 kr./bréf, stendur ekki undir raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sem er [...] <sup>26</sup> kr./bréf og á það einnig við ef verð hækkar í allt að 120 kr./bréf með niðurfellingu viðbótarafslátta.

#### **Afsláttarsvigrúm kostnaðarbókhaldsins**

(294) PFS hefur einnig vísað til þess afsláttarsvigrúms sem kostnaðarbókhaldið leiðir fram við umfjöllun um magnafslætti. Þetta var gert bæði í ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem og í ákvörðun PFS nr. 23/2017, þegar þessi mál komu síðast til skoðunar. Ef horft er til kostnaðarbókhalds félagsins í dag varðandi afkomu ársins 2019 sem og árshlutauppgjör fyrir janúar til september 2020 má sjá að kostnaðarbókhald ÍSP réttlætir í dag þá fyrirætlun fyrirtækisins að gerðar séu breytingar á afsláttarskilmálum félagsins, enda er afslátturinn upprunninn úr kostnaðarbókhaldi félagsins eins og skýrt kemur fram í tilvitnuðum ákvörðunum PFS.

(295) Miðað við að hagstæðasta innkaupsverð söfnunaraðila og/eða fyrirtækja sem afhenda mikið magn í einu sé 120 kr./bréf eftir niðurfellingu viðbótarafslátta, þá er það innan þess heildar afslátta svigrúms sem gjaldskrá ÍSP tekur mið af, þ.e. allt að 75 kr. á bréf eða sem nemur tæplega 40% af almennu verði.

#### **Um heildstæði afslátta**

(296) Í þeim ákvörðunum PFS þar sem fjallað er efnislega um magnafslætti ÍSP hefur ávallt verið litið svo á að afsláttarfyrirkomulag ÍSP væri heildstætt, þ.e. ekki væri hægt að horfa eingöngu til afmarkaðs hluta afslátta, sbr. t.d. umfjöllun PFS í ákvörðun nr. 23/2017. Jafnframt var vísað til þess að fyrirkomulag afslátta verði að endurspegla það afsláttarfyrirkomulag sem kostnaðarbókhaldið leiddi fram á hverjum tíma og að heildarumfang afslátta breytist ekki nema ný kostnaðargreining leiði slíkt fram. Einnig vísaði PFS til þess í ákvörðun sinni að ÍSP hafi ekki lagt fram nein ný gögn sem breyttu fyrri aðferðarfræði PFS við mat á hagræði af reglubundnum viðskiptum og stærðargráðu

---

<sup>22</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>23</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>24</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>25</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>26</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

afsláttu. Eins og bent var á í umsögnum hefur ÍSP stuðst efnislega við þá aðferðarfræði og niðurstöðu sem leidd var fram af hálfu PFS og úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála á árinu 2012. Sú grundvallarbreyting hefur hins vegar orðið, sbr. kafli 3.5, að ekki er lengur skylt við útreikninga á afsláttum að gera þá kostnaðargreiningu, sem PFS vísaði til, til hliðar við það kostnaðarlíkan sem ÍSP skilar inn til PFS í tengslum við bókhaldslegan aðskilnað félagsins. Magnafslættir félagsins í dag eiga því eingöngu að taka mið af afsláttarsvigrúmi kostnaðarbókhalds félagsins.

(297) Vegna athugasemda sem fram komu í umsagnarferlinu, að ÍSP hafi ekki lagt fram neinar upplýsingar um raunkostnað fyrirtækisins eða önnur töluleg gögn til að rökstyðja þær breytingar sem fyrirtækið áformar að þá vill PFS taka fram að ÍSP hefur á undanförunum árum, í samræmi við ákvæði laga þar um, sent upplýsingar til PFS um framkvæmd bókhaldslegrar aðskilnaðar félagsins sem og niðurstöðu úr kostnaðarmódeli félagsins, sbr. þær upplýsingar sem birtast á vef stofnunarinnar þar að lútandi. Það er því ekki svo, að engar upplýsingar liggi fyrir um raunkostnað fyrirtækisins, t.d. um einingarkostnað magnpósts. Stofnunin hefur í fyrri úrlausnum sínum vísað til þessarar gagna, t.d. í ákvörðun PFS nr. 23/2017, en þar var m.a. vísað til þess að niðurstaða kostnaðarbókhaldsins studdi ekki við þær fyrirætlanir ÍSP að fella niður viðbótarafsláttinn.

(298) Við skoðun á kostnaðarlíkani fyrirtækisins fyrir árin 2018-2019 sem og 9 mánaða árshlutauppgjör ársins 2020, má hins vegar sjá að allt önnur staða er uppi í dag, en var á árinu 2017. Kostnaðarverð magnpósts hækkar úr um [...] <sup>27</sup> kr./bréf árið 2018 í um [...] <sup>28</sup> kr./bréf árið 2020 eða sem nemur um [...] <sup>29</sup> kr./bréf [...] <sup>30</sup>%) hækkun, sem er langt umfram þá 6 kr./bréf hækkun vegna niðurfellingar á viðbótarafslætti sem hér er til umfjöllunar.

(299) Kostnaðarbókhald ÍSP réttlætir þannig með beinum hætti þær fyrirætlanir ÍSP um nauðsyn þess að gerðar séu breytingar á fyrirliggjandi afsláttarkjörum.

### **3.12 Lagaheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að krefjast breytinga**

(300) Heimildir PFS til að gera breytingar á tilkynntum breytingum á afsláttarfyrirkomulagi magnpósts eru m.a. í 16. gr. laga um pósthjónustu sem er svohljóðandi:

„Alþjónustuveitandi birtir opinberlega almenna viðskiptaskilmála og gjaldskrá sem gildir um alþjónustu sem hann sinnir á hverjum tíma. Ákvæði 1. másl. telst uppfyllt ef upplýsingar eru aðgengilegar á vefsíðu hlutaðeigandi alþjónustuveitanda.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun skilmála brjóta gegn lögum, reglugerðum, almennum heimildum eða skyldum alþjónustuveitanda gerir stofnunin alþjónustuveitanda grein fyrir niðurstöðu sinni og gefur honum færi á að

---

<sup>27</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>28</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>29</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>30</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

bæta úr ágöllum viðskiptaskilmála innan hæfilegs frests. Sama gildir hvað varðar ágalla á birtingu skv. 1. mgr.“

(301) Jafnframt er í 17. gr. laganna, þar sem fjallað er um gjaldskrá alþjónustuveitanda, kveðið á um að telji Póst- og fjarskiptastofnun að gjaldskrá alþjónustu ekki uppfylla skilyrði þessarar greinar gerir stofnunin kröfu um úrbætur, sbr. 7. mgr. ákvæðisins.

(302) Samkvæmt ofangreindu getur PFS einungis lagt fyrir ÍSP að bæta úr ágöllum viðskiptaskilmála og/eða gera kröfu um úrbætur á gjaldskrá alþjónustu, ef stofnunin telur að gjaldskráin uppfylli ekki þær reglur sem fram koma í 17. gr. um gjaldskrá alþjónustuveitanda.

(303) Að mati PFS falla þær breytingar sem ÍSP hyggst gera á afsláttarskilmálum magnpósts bæði undir 16. gr. laganna sem fjallar um viðskiptaskilmála sem og um 17. gr. þar sem fjallað er um gjaldskrá alþjónustuveitanda.

(304) Þau skilyrði sem gjaldskrár innan alþjónustu þurfa að uppfylla samkvæmt 17. gr. eru eftirfarandi:

#### **Viðráðanleg gjöld**

(305) Að gjöld fyrir alþjónustu séu viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustu, sbr. 1. mgr. 17. gr. Sú breyting sem ÍSP boðaði á gjaldskrá félagsins er ekki þess eðlis að hún geti fallið undir þennan lið ákvæðisins.

#### **Sama gjaldskrá um allt land**

(306) Ekkert bendir til annars en að gjaldskrá fyrirtækisins vegna magnpósts verði sú sama um land allt eftir breytingar. Ekki þarf því að taka afstöðu til svæðisbundinnar dreifingar eða ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landsvæðum við útreikninga á hinni sérstöku gjaldskrá.

#### **Raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði**

(307) Í kafla 3.4 og 3.11 er farið yfir eftirlit PFS með bókhaldslegum aðskilnaði sem og gerð grein fyrir einingarkostnaði magnpósts sem og afkomu á grundvelli þess kostnaðarbókhalds sem haldið er af hálfu ÍSP. Í kaflanum kemur m.a. fram að afsláttarsvigrúm fyrirtækisins, sem PFS vísaði m.a. til í ákvörðun nr. 23/2017 hafi farið minnkandi á undanförunum árum.

#### **Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar, gætt skal jafnræðis og gagnsæi tryggt**

(308) Engar athugasemdir komu fram um að sú breyting sem ÍSP tilkynnti um færi í bága við þessi skilyrði 3. mgr. 17. gr., né kom nokkurt það fram við rannsókn málsins af hálfu PFS að þessi sjónarmið hafi verið brotin og eða muni vera brotin við gildistöku hinna nýju skilmála.

#### **PFS getur krafist þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu**

(309) Eins og gert er grein fyrir í kafla 3.4 er ÍSP skylt að skila inn upplýsingum um bókhaldslegan aðskilnað félagsins, sem PFS yfirfer og birtir opinberlega. ÍSP hefur hins vegar nokkurt sjálfðæmi um verðlagningu á þeim vörum sem falla undir alþjónustu, innan þeirra marka sem leiðir af kostnaðarbókhaldi félagsins, enda gera hin nýju lög um pósthjónustu ekki ráð fyrir því að alþjónustuveitandi þurfi samþykki PFS fyrir



einstökum verðbreytingum og/eða skilmálabreytingum áður en þær taka gildi. PFS getur hins vegar gripið inn í, eftir á, krafist frekari rökstuðnings og/eða gert kröfu um lagfæringar og/eða úrbætur á hinu tilkynnta verði og/eða skilmálum eins og áður sagði.

### *Aðrar aðferðir við útreikninga á verði*

#### **Sérstakt kostnaðarlíkan**

(310) Samkvæmt 6. mgr. 17. gr. er PFS heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Í því tilviki væri væntanlega um að ræða líkan sem væri sambærilegt við núverandi kostnaðarlíkan ÍSP, þ.e. að byggja á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu og nýttist til útreiknings á einhverri tiltekinni gjaldskrá og/eða gjaldi, sem kæmi þá til viðbótar þeim almennu reglum sem fjallað er um í 1-5. mgr. 17. gr. hér að ofan.

#### **Samanburður á kostnaði**

(311) PFS getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af langtíma viðbótarkostnaði (BU-LRIC) á grundvelli þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt (bottom-up líkan).

#### **Samanburður á gjaldskrá**

(312) Hér er miðað við að í stað þess að miðað yrði við raunkostnað og hæfilega álagningu, sbr. 3. mgr. 17. gr., getur PFS tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum, þ.e. beitt verðsamanburði.

#### **Aðrar kostnaðargreiningaraðferðir**

(313) Í loka másl. 6. mgr. er opin heimild fyrir PFS, að nota aðrar kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekkanda.

(314) Líta verður á allar þær aðferðir sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr. sem undantekningu frá þeirri meginreglu sem birtist í 3. mgr. 17. gr. um að gjaldskrár innan alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Nokkuð þarf því að koma til, svo að PFS geti tekið ákvörðun um að þessum aðferðum verði beitt, t.d. gerð sérstaks kostnaðarlíkans vegna hinnar sérstöku gjaldskrá fyrirtækisins vegna magnpóst. Að mati PFS þarf meira en 2-5% niðurfellingu á þeim heildarafsláttum sem gefnir eru í dag til að teljast breyting af þeirri stærðargráðu að það geti réttlætt inngríp af hálfu PFS með þeim hætti að stofnunin getur krafist tiltekinna útreikninga, sem kæmu þá til viðbótar því kostnaðarbókhaldi sem fyrirtækið heldur úti í dag og skilað er inn til PFS til yfirferðar með reglubundnum hætti. Ljóst er að slíkir útreikningar eru bæði tímafrekir og kostnaðarsamir. Í þessu samhengi er líka rétt að benda á að margt virðist benda til að bréfapóstur frá stórum sendendum fari dvínandi, t.d. hefur Ríkið tilkynnt um að haldið verði áfram að þróa rafrænar lausnir í samskiptum sínum við borgaranna. Bankar hafa einnig dregið stórlega úr magni bréfa sem þessi aðilar senda og gera má fastlega ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram. Bankar og Ríkið hafa verið stærstu sendendur pósts í gegnum tíðina.

(315) Líta verður því svo á að það kostnaðarbókhald sem ÍSP heldur í dag sé fullnægjandi þegar horft sé til þeirra breytinga sem fyrirtækið hyggst gera á gjaldskrá fyrir magnpóst, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. Ekki er því ástæða til að beita

þeim heimildum sem felast í 3. mgr. 18. gr., sbr. umfjöllun hér að ofan um inngrípsheimildir PFS.

### **3.13 Gildistaka ákvörðunar**

(316) Samkvæmt tilkynningu ÍSP, dags. 12. maí 2020, gerði fyrirtækið ráð fyrir því að breytingarnar tækju gildi 1. september 2020. Með bráðabirgðaákvörðun nr. 7/2020 frestaði PFS gildistöku skilmálana en þó ekki lengur en til 31. desember 2020.

(317) Í 18. gr. laga um pósthjónustu er fjallað um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Í 2. mgr. er sérstaklega verið að fjalla um tímafresti er varða breytingar á gjaldskrá vegna magnpósts og tekur fresturinn bæði til breytinga á verði sem og skilmálum. Þær breytingar sem hér er verið að fjalla um taka til breytinga á afsláttarskilmálum sem hafa síðan bein áhrif á hið endanlega verð sem stórum sendendum og söfnunaraðilum stendur til boða. Óumdeilt ætti því að vera að þær breytingar á afsláttarskilmálum sem hér er verið að fjalla um falla undir þau tímamörk sem sett eru í ákvæðinu en þau kveða á um að breytingar skuli tilkynna með að lágmarki 30 daga fyrirvara.

(318) Með vísan til forsögu málsins og atvika að öðru leyti telur PFS rétt að miða við þau lögbundnu tímamörk sem kveðið er á um í 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Gildistaka þeirra breytinga sem ÍSP tilkynnti um með bréfi, dags. 12. maí 2020, er þá 30 dögum eftir birtingu ákvörðunar þessarar.

### **3.14 Niðurstaða**

(319) Með vísun til alls ofangreinds telur PFS sig ekki hafa þær efnislegar forsendur til að beita þeirri heimild sem felst í 7. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, en þar er kveðið á um að telji stofnunin að gjaldskrá alþjónustuveitanda uppfylli ekki þau skilyrði sem fram koma í ákvæðinu geti hún gert kröfu um úrbætur.

(320) Jafnframt er það niðurstaða PFS, að fullnægjandi rökstuðningur liggi fyrir þeim breytingum sem Íslandspóstur hyggst gera á gjaldskrá fyrirtækisins fyrir magnpóst, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu.

*Ákvörðunarorð*

1. Rökstuðningur Íslandspóstis ohf. fyrir niðurfellingu viðbótarafslátta fyrir magnpóst er fullnægjandi. Ekki er tilefni fyrir Póst- og fjarskiptastofnun að beita þeim heimildum sem stofnunin hefur til afskipta af gjaldskrá alþjónustuveitanda samkvæmt lögum um póstpjónustu nr. 98/2019, sbr. 7. mgr. 17. gr. og 3 mgr. 18. gr. laganna.
2. Um gildistöku á breytingum á skilmálum og gjaldskrá vegna magnpóstis fer eftir 2. mgr. 18. gr. laganna.
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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

*Reykjavík, 30 desember 2020*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Friðrik Pétursson