



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 1/2020 Frávísun á kvörtun Félags atvinnurekenda

I. Erindið

(1) Með bréfi Félags atvinnurekenda (FA), dags. 5. mars 2020, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) rökstudd krafa félagsins þess efnis að Íslandspósti ohf. (ÍSP) yrði gert að endurskoða gjaldskrá sína fyrir pakka innan alþjónustu sem tók um gildi um síðustu áramót samhliða gildistöku nýrra laga um pósthjónustu nr. 98/2019 (*mál nr. 2020030014*).¹

(2) Samkvæmt erindi FA er það álit félagsins að gjaldskrá ÍSP taki ekki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Með gjaldskránni sé verið að undirverðleggja pakka og vörusendingar á virku markaðsvæði. Um sé að ræða samkeppnishamlandi háttsemi markaðsráðandi aðila sem með gjaldskrá sinni selur þjónustu sína undir kostnaðarverði og freisti þess að fá tapið bætt sem alþjónustuframlag frá hinu opinbera.

(3) Krafa félagsins er orðuð með svofelldum hætti:

„FA fer fram á að PFS grípi til viðeigandi aðgerða án tafar enda er gjaldskrá ÍSP haldin miklum annmörkum líkt og ofangreindur texti gefur skilmerkilega til kynna.“

II. Samskipti um formhlið málsins

(4) Eftir að hafa rýnt erindi FA taldi PFS rétt að athuga hvort að formskilyrði væru uppfyllt til að hægt væri fjalla efnislega um erindi félagsins og taka það til úrlausnar í formi stjórnsýslumáls. PFS taldi tilefni að afla rökstuðnings frá FA fyrir því að félagið uppfyllti skilyrði fyrir því að geta átt aðild að stjórnsýslumáli um þau umkvörtunaratríði sem félagið bæri fram. Í tölvupósti PFS til FA, dags. 10. mars 2020, sagði eftirfarandi:

¹ Hægt er að skoða nánar gjaldskrárbreytingar ÍSP og fyrirkomulag eftirlits PFS með því í stöðuskjalinu PFS(20)-02 sem stofnunin gaf út þann 5. febrúar 2020:
<https://www.pfs.is/library/Skrar/Postmal/Dr%C3%B6g%20a%C3%B0%20afst%C3%B6u%20PFS%2028.01.2020.pdf>

„Samkvæmt reglum stjórnarsýsluréttar er skilyrði fyrir aðild að stjórnarsýslumáli að aðili eigi *beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna* að gæta.

Þegar um er að ræða kröfur hagsmunasamtaka á borð við Félag atvinnurekenda (FA) þarf að meta hvort þessi skilyrði séu uppfyllt. Svo félag geti öðlast sjálfstæða aðild á slíkum „kollektívum“ grunni, f.h. félagsmanna sinna, verður umtalsverður hluti félagsmanna félagsins að eiga *beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna* að gæta af úrlausn málsins og gæsla þessara hagsmuna verður að teljast til yfirlýsts tilgangs og markmiða félagsins.

PFS gefur FA hér með kost á því að sýna fram á það með rökstuddum hætti að þessi tvö skilyrði séu uppfyllt varðandi aðild félagsins að stjórnarsýslumáli um kröfu þess efnis að ÍSP taki til endurskoðunar gjaldskrá sína á þeim forsendum sem FA leggur upp með.“

(5) Í svari FA samkvæmt, sbr. tölvupóst dags. 11. mars 2020, telur félagið að það uppfylli skilyrði fyrir því að eiga aðild að úrlausn þeirrar kröfu sem sett er fram og beinist að ÍSP. Rökstuðningur félagsins er svofellur:

„Félag atvinnurekenda eru hagsmunasamtök stórra sem smárra fyrirtækja í landinu og er einarður talsmaður viðskiptafrelsis og heilbrigðrar samkeppni. Það er hluti af skyldum félagsins að standa vörð um hagsmuni félagsmanna og koma fram fyrir þeirra hönd gagnvart opinberum aðilum og öðrum stofnunum, samtökum og fyrirtækjum í öllum þeim málum sem hagsmuni þeirra varða, sbr. 2. tölul. 3. gr. laga félagsins.

Talsverður hluti félagsmanna FA er í beinni samkeppni við Íslandspóst og hefur því verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þessa máls sem og annarra mála sem FA hefur rekið fyrir þeirra hönd gagnvart opinberum aðilum og öðrum stofnunum. Meðal félagsmanna FA sem eru í samkeppni við Íslandspóst á sviði bréfa- og böggladreifingar eru Póstmarkaðurinn ehf., Póstdreifing ehf, Umslag ehf. og Dropp ehf. Allir félagsmenn FA nýta sér hins vegar þjónustu póstdreifingaraðila með einum eða öðrum hætti og hafa því allir ríka hagsmuni af því að gjaldskrá ÍSP sé lögum samkvæm og að heilbrigð samkeppni ríki á póstmarkaði. Telur FA því yfir allan vafa hafið að umtalsverður hluti félagsmanna FA eigi *beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna* að gæta af úrlausn málsins.

Samkvæmt lögum FA er það hluti af tilgangi félagsins að koma fram fyrir hönd félagsmanna gagnvart opinberum stofnunum og þá hefur úrlausnarefni þessa máls slík áhrif á umtalsverðan hluta félagsmanna FA að veita ber FA aðilastöðu í þessu máli.“

III. Forsendur og niðurstaða

3.1. Almennt um skilyrði fyrir aðild að stjórnarsýslumálum

(6) Um aðild að stjórnarsýslumálum fer samkvæmt óskráðum reglum stjórnarsýsluréttar. Almennt má segja að gerðar séu tiltekna kröfur til tengingar viðkomandi aðila að þeim hagsmunum sem

eru í húfi í viðkomandi máli. Með aðild að stjórnslumáli nýtur aðili þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í stjórnslulögum nr. 37/1993, m.a. um að fá aðgang að gögnum þess, tækifæri til andmæla og rétt til rökstuðnings stjórnvalds fyrir ákvörðun sinni.

(7) Til þess að aðili, hvort sem það er einstaklingur, lögaðili eða félagasamtök, geti átt aðild að stjórnslumáli þarf hann að eiga *beinna*, *verulegra*, *sérstakra* og *lögvarinna* hagsmuna að gæta af úrlausn þess. Verður nú vikið stuttlega að inntaki umræddra skilyrða.

3.1.1. *Beinir hagsmunir*

(8) Með beinum hagsmunum er vísað til þess hversu náð maður tengist hagsmunum af úrlausn málsins. Oftast veldur þetta engum vafa t.d. þegar um er að ræða tiltekin réttindi eða skyldur sem beinast að tilteknum aðila, t.d. boð, bann eða leyfisveiting af einhverju tagi. Sá sem öðlast réttindi eða fær á sig skyldur við úrlausn stjórnslumáls á aðild að því, enda séu önnur skilyrði aðildar uppfyllt.

(9) Ekki er hægt að útiloka að maður geti átt óbeinna eða afleiddra hagsmuna af úrlausn stjórnslumáls sem leitt geti til aðilastöðu hans. En þá þarf viðkomandi að eiga verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þess. Tekið skal fram að félag öðlast ekki aðild að stjórnslumáli fyrir hönd félagsmanna sinna á grundvelli óbeinnar eða afleiddrar aðildar, en nánar verður fjallað um skilyrði þess í kafla 3.2.

3.1.2. *Verulegir hagsmunir*

(10) Þegar metið er hvort maður geti átt aðild að stjórnslumáli hefur það þýðingu hversu verulegir hagsmunir hann hafi af niðurstöðu þess. Almennt er talið að því meiri sem hagsmunirnir eru því líklegri að maður eigi aðild að máli. Þó er ekki til neinn mælikvarði um mikilvægi þeirra hagsmuna sem eru í húfi og líkast til þarf ekki endilega að vera hægt að meta þá til fjár, sbr. til dæmis ágreining í forræðis- og umgengismálum.

3.1.3. *Sérstakir hagsmunir*

(11) Skilyrði um beina hagsmuni kann að vera uppfyllt þótt ekki verði talið að maður hafi sérstaka hagsmuni af niðurstöðu stjórnslumáls. Maður þarf að eiga tiltekna hagsmuni af niðurstöðu máls umfram aðra. Ella eru hagsmunirnir taldir *almennir* í eðli sínu.

(12) Skilyrði um sérstaka hagsmuni hefur tengsl við skilyrði um verulega hagsmuni. Þannig geta mjög margir átt hagsmuna að gæta af niðurstöðu stjórnslumáls, en hagsmunirnir taldir það litir að vera óverulegir. Hins vegar getur sú staða komið upp að tiltekinn afmarkaður og fámennur hópur eigi verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnslumáls. Reynir þá á skilyrðið um hvort að hagsmunirnir séu sérstakir, þ.e. hvort að hagsmunirnir hafi sérstaka þýðingu fyrir þá umfram aðra sem hafa sömu hagsmuna að gæta.

(13) Til dæmis er hægt að skoða ágreining um efni gjaldskrár í þessu sambandi. Varðandi þjónustu sem veitt er á vegum hins opinbera eða fyrirtækja starfa á grundvelli sérleyfa eru notendagjöld gjarnan ákvörðuð út frá ákveðnum kostnaðargreindum grunni að viðbættri hæfilegri álagningu. Stundum eru útfærðir magnafslættir eftir umfangi viðskipta notenda, en þá er mögulega gert ráð fyrir því að tiltekið magn af keyptri þjónustu, samkvæmt skilgreindu verklagi, skili sér í hagræði fyrir þjónustuveitandann sem rétt er að stórnotandinn njóti jafnframt góðs af. En stórnotandi á ekki sérstaka hagsmuni umfram aðra notendur að kostnaðargrunnur gjaldskrár sé mögulega ekki réttur og í ósamræmi við lög. Í því tilviki væri um að ræða almenna hagsmuni, fremur en sérstaka.

3.1.4. Lögvarðir hagsmunir

(14) Með þessu skilyrði er verið að vísa til þess að hagsmunirnir þurfi að vera raunverulegir eða áþreifanlegir, ef svo má að orði komast. Með öðrum orðum er ekki nægjanlegt að málsaðild byggji á lífsskoðunum, s.s. stjórnmalaskoðunum eða siðferðisskoðunum, eða tilfinningum manna sama hversu ríkar sem þær geta verið. Ásamt öðrum skilyrðum aðildar þurfa raunverulegir hagsmunirnir að vera til staðar.

(15) Í tilteknum málaflokkum, t.d. á sviði umhverfisréttar, hefur ekki verið talin þörf á því að gera kröfu til þess að menn eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af niðurstöðu stjórnáskilum. En þá hefur löggjafinn með sérstakri lagasetningu rýmkað skilyrði til aðildar að slíkum málum. Þannig gætu t.d. einstaka náttúruverndarsinnar eða náttúruverndarsamtök átt aðild að ágreiningsmálum um tilteknar framkvæmdir sem mögulega gætu raskað umhverfi án þess að eiga lögvarinna hagsmun að gæta af úrlausn slíkra mála. Með slíkri ráðstöfun löggjafans má segja að það felist ákveðin lagaleg staðfesting á þeim óskráðu reglum sem gilda um aðild að stjórnáskilum samkvæmt stjórnáskilurétti, þ.e. ef ætlunin sé að víkja frá óskráðu reglum þurfi lagasetningu til.

3.2. Aðild hagsmuna- og félagasamtaka að stjórnáskilum

(16) Hagsmuna- og félagasamtök sem eiga beinna, verulegra, sérstakra og lögvarða hagsmuni að gæta af niðurstöðu stjórnáskilum á aðild að því. Þá er það félagið sjálft sem á réttindi og ber skyldur samkvæmt niðurstöðu málsins.

(17) Hins vegar vaknar sú spurning hvort að hagsmuna- og félagasamtök geti átt aðild að stjórnáskilum fyrir hönd félagsmanna sinna, þ.e. tekið að sér að reka slíkt mál sem varðar hagsmuni félagsmanna. Slíkt er annars vegar heimilt ef slíkur málarekstur félags byggir á umboði frá félagsmönnum sem afgreitt hefur verið eftir formleg og réttum reglum samkvæmt samþykktum viðkomandi félags og hins vegar þegar umtalsverður fjöldi félagsmanna á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls og það er yfirlýstur tilgangur félagsins að vernda þá hagsmuni.²

(18) Fyrir liggur að aðild að því kvörtunarmáli sem FA ber fram byggir ekki á sérstöku umboði félagsmanna félagsins til slíks málareksturs. Óþarft er því að dvelja við það skilyrði. Þá ber að kanna hvort uppfyllt sé það skilyrði að umtalsverður fjöldi félagsmanna á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls og það er yfirlýstur tilgangur félagsins að vernda þá hagsmuni. Verður þetta skoðað nánar í næsta kafla.

3.3. Aðild Félags atvinnurekenda í stjórnáskilum gegn Íslandspósti

(19) Eins og að framan greinir óskaði PFS eftir rökstuðningi FA fyrir því að félagið gæti átt aðild að kvörtunarmálinu á „kollektívum“ grunni, þ.e. að umtalsverður fjöldi félagsmanna ætti beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og það væri yfirlýstur tilgangur félagsins að vernda þá hagsmuni.

(20) Í fyrsta lagi byggir FA á því að talsverður hluti félagsmanna félagsins séu í beinni samkeppni við ÍSP og hafi því verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þessa máls. Tilgreinir FA tiltekin fjögur fyrirtæki sem eru í félaginu máli sínu til stuðnings hvað þetta varðar. Í öðru

² Dr. Páll Hreinsson, *Stjórnáskiluréttur – Málsmeðferð*, útg. 2013, (bls. 180). Um tilvist reglunar má jafnframt vísa til álits umboðsmanns Alþingis frá 13. júní 2007 (mál nr. 4902/2007).

lagi byggir félagið á því að allir félagsmenn FA nýti sér þjónustu póstdreifingaraðila með einum eða öðrum hætti og hafa því allir ríka hagsmuni af því að gjaldskrá ÍSP sé lögum samkvæm og að heilbrigð samkeppni ríki á póstmarkaði. Með tilliti til framangreindra atriða telur FA það yfir allan vafa hafið að umtalsverður hluti félagsmanna FA eigi beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. *Í þriðja lagi* telur FA að skilyrði um að það fái samrýmist tilgangi félagsins að annast slíkan málarekstur fyrir félagsmenn sé uppfyllt.

(21) PFS gerir ekki athugasemd við þá staðhæfingu FA að tiltekin fyrirtæki innan félagsins eigi í beinni samkeppni við ÍSP á tilteknum sviðum pakka- og póstflutninga. Það verður þó ekki tekin afstaða til þess í máli þessu hvort að þessir hagsmunir umræddra fyrirtækja séu það beinir og sérstakir, í tengslum umkvörtunarefnis erindis FA, að fyrirtækin gætu sjálf átt beina aðild að málinu. Hins vegar ber að skoða hvort að umræddir samkeppnishagsmunir fyrirtækjanna fjögurra standi í nógu miklum tengslum við hagsmuni annarra félagsmanna, hvort fjöldi þeirra sé *umtalsverður* og hvort að hagsmunirnir falli með nægilega beinum hætti að starfsemi og tilgangi FA.

(22) Á heimasíðu FA kemur fram að félagið hafi verið stofnað þann 21. maí 1928 af 20 stórsöluverslunum og að í dag séu 180 fyrirtæki í félaginu. Um sé að ræða hagsmunasamtök lítilla sem stórra fyrirtækja í inn- og útflutningi, heildsölu og smásölu. Félagið gæti hagsmuna aðildarfyrirtækja sinna með því að vera framvörður heilbrigðra verslunarháttá sem tryggir réttlátar leikreglur í samkeppni og eflir hag viðskipta og verslunar á Íslandi.

(23) Þegar félagatal FA er skoðað er ljóst að um talsvert fjölbreyttan hóp fyrirtækja er að ræða sem starfa í fjölmörgum atvinnugeirum samfélagsins. Þau eru einnig mismunandi að stærð og gerð, þ.e. frá því að vera öflug og rótgróin fyrirtæki í dreifðu eignarhaldi til smærri og nýrri fyrirtækja sem stundum eru rekin af eigendum þeirra. Það virðist blasa við að flest fyrirtækin starfi í verslun og þjónustu af ýmsu tagi, bæði á sviði smásölu- og heildsöluverslunar. Sum fyrirtækjanna eru þó framleiðslufyrirtæki, fremur en hefðbundin verslunar- og þjónustufyrirtæki, t.d. Alvogen Iceland ehf., Íslenskur æðardúnn ehf., Sláturfélag Suðurlands og Ölgerðin ehf. Við yfirferð PFS á félagatali FA kom stofnunin ekki auga á fleiri fyrirtæki sem gætu átt sömu og/eða sambærilega samkeppnishagsmuni og þau fjögur fyrirtæki sem FA vísar til að starfi á sviði pakka- og póstflutninga, en stofnunin áréttar að það er á ábyrgð FA að leggja fram gögn og rökstyðja að skilyrði aðildar félagsins að kvörtunarmálinu séu uppfyllt.

(24) Samkvæmt framangreindu verður að leggja það til grundvallar að það sé eingöngu óverulegur eða jafnvel hverfandi hluti félagsmanna FA sem eigi sömu og/eða sambærilegra samkeppnishagsmuna að gæta, varðandi gjaldskrá ÍSP, eða aðeins fjögur fyrirtæki af þeim 180 fyrirtækjum sem mynda félagatal FA. Á þeim grundvelli telst það skilyrði ekki uppfyllt að *umtalsverður* fjöldi félagsmanna FA eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn kvörtunarmáls félagsins. Þá verður ekki séð að starfsemi og tilgangur FA snúi sérstaklega eða aðallega að því að vernda hagsmuni fyrirtækja sem starfa á mörkuðum fyrir póst- og vöruflutninga.³

(25) Kemur þá til skoðunar önnur röksemd FA fyrir aðild félagsins að málinu, þ.e. að allir félagsmenn þess nýti sér þjónustu póstdreifingaraðila með einum eða öðrum hætti og hafa því

³ Sjá til samanburðar niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í máli nr. 244/1993 þar sem Tannlæknafélag Íslands var játuð aðild að dómsmáli fyrir hönd félagsmanna sinna (tannlækna). Þar var tilgangur félagsins talinn tengjast svo náð og með beinum hætti hagsmunum allra félagsmanna félagsins að skilyrði aðildar voru fyrir hendi.

allir ríka hagsmuni af því að gjaldskrá ÍSP sé lögum samkvæm og að heilbrigð samkeppni ríki á póstmarkaði. PFS telur að hér sé um *almenna hagsmuni* að ræða sem eigi við alla notendur pósthjónustu og fyrirtækja sem starfa á póstmarkaði, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.3. hér að framan. Þótt slíkir hagsmunir kunni að vera *verulegir* í tilviki eintaka félagsmanna FA, skortir á að þeir séu *beinir* og *sérstakir*. Brestur því jafnframt skilyrði fyrir aðild FA að kvörtunarmálinu á þeim grundvelli.

(26) Í ljósi þess að FA uppfyllir ekki skilyrði fyrir því að geta átt aðild að stjórnslumáli fyrir hönd félagsmanna sinna, samkvæmt þeirri kvörtun sem félagið lagði fram, gerist þess ekki þörf að meta hvort slíkur málarekstur fái samrýmst tilgangi félagsins.

(27) Að virtu öllu framangreindu bresta skilyrði fyrir því að FA geti átt aðild að stjórnslumáli hjá PFS, fyrir hönd félagsmanna sinna, um þá kvörtun sem félagið lagði fram, sbr. bréf dags. 5. mars 2020. Er kröfu FA því vísað frá vegna aðildarskorts.

Ákvörðunarorð

- 1. Kröfu Félags atvinnurekenda um endurskoðun gjaldskrár Íslandspósts ohf., sbr. bréf dags. 5. mars 2020, er vísað frá vegna aðildarskorts.**
- 2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. 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.**

Póst- og fjarskiptastofnun, 14. apríl 2020

Björn Geirsson, f.h. forstjóra