

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 12/2017

Kæra Íslandspósts á ákvörðun PFS nr. 23/2017
frá 31. október 2017.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 24. nóvember 2017, hefur Íslandspóstur (kærandi) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 23/2017, frá 31. október 2017, um afslætti vegna reglubundinna viðskipta í pósti.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Burðargjöld ehf. (Burðargjöld) og Póstmarkaðurinn ehf. (Póstmarkaðurinn) krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Samhengisins vegna verður að greina stuttlega frá forsoðu þessa máls, einkum fyrri ákvörðunum PFS og úrskurðum úrskurðarnefndarinnar sem tengjast máli þessu.

Upphaf málsins má rekja til þess að með ákvörðun PFS nr. 16/2012 voru gerðar breytingar á gjaldskrá kæranda innan einkaréttar, viðskiptaskilmálum sem og afsláttarkjörum á magnpósti og tóku breytingarnar gildi 1. júlí 2012. Ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem staðfesti ákvörðun PFS með úrskurði nr. 5/2012, að öðru leyti en því að nefndin ógilti þann hluta af ákvörðun stofnunarinnar sem laut að því að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði skyldu vera á bilinu 2-5%. Í kjölfarið óskaði PFS eftir því við kæranda að hann legði fram rökstudda tillögu um viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Tillaga barst PFS hinn 29. janúar 2013. Með ákvörðun PFS nr. 14/2013 hafnaði PFS þeirri aðferðarfræði sem kærandi viðhafði við útreikning á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta sem fram hafði komið í tillögu hans. Með vísan til 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, (lög um póstpjónustu) ákvað PFS hverjir viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta skyldu vera og staðfesti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ákvörðunina með úrskurði sínum nr. 3/2013.

Póstmarkaðurinn ehf., fyrirtæki á markaði fyrir söfnun- og miðlun bréfaþósts, höfðaði mál á hendur PFS og kæranda til ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2013. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. október 2015 í máli nr. E-2249/2014, var

úrskurður úrskurðarnefndar nr. 3/2013, felldur úr gildi og þar með ákvörðun PFS, nr. 14/2013. Samkvæmt niðurstöðum dómsins var fallist á kröfu stefnanda málsins um ógildingu úrskurðarins á þeim grundvelli að PFS hefði farið út fyrir lögbundnar heimildir sínar við ákvörðun nr. 14/2013 með því ákveða efnislega nýja gjaldskrá kæranda og því hafi úrskurðarnefndinni ekki verið rétt að staðfesta hana í úrskurði sínum nr. 3/2013.

Hinn 4. janúar 2016 tilkynnti kærandi viðskiptavinum sínum að í ljósi dómsins myndi kærandi endurskoða og endurmeta hvort viðbótarkostnaðarhagræði af reglubundnum viðskiptum og viðbótarafsláttarfyrirkomulaginu samræmdist þeim afsláttarkjörum sem kæranda var skylt að innleiða með úrskurði nr. 3/2013. Einnig tók kærandi fram að hann myndi veita viðskiptavinum sínum áfram viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta þar til áfrýjunarfrestur dómsins liði undir lok. Kærandi tók þá fram að slíkur afsláttur væri veittur af hálfu kæranda án allrar skyldu og með fyrirvara um hugsanlega endurskoðun hans á viðbótarafsláttarfyrirkomulaginu að áfrýjunarfresti liðnum.

Hinn 7. apríl 2017 tilkynnti kærandi viðskiptavinum sínum og PFS um að við endurskoðun kæranda á magnafsláttarkjörum sem gildi tóku hinn 1. júlí 2012 hafi verið ráðgert að hagræði af magnviðskiptum kæmi að öllu leyti fram í verðskrá og afhendingarskilmálum magnafsláttar. Þá var vísað til ákvörðunar PFS nr. 14/2013, úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 3/2013 og dóms héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-2249/2014 þar sem úrskurður nr. 3/2013 var felldur úr gildi. Í bréfinu kom fram sú niðurstaða kæranda, að undangenginni skoðun og mati á mögulegu kostnaðarhagræði tengdu framangreindum viðbótarafslætti, að ekki væri um marktækt hagræði að ræða sem gæfi tilefni til afsláttar og því yrðu þeir felldir niður að fullu frá og með 1. september 2017.

Í kjölfar ábendingar frá markaðsaðila vegna þessara fyrirhuguðu breytinga óskaði PFS eftir því með bréfi dags. 15. maí 2017, að kærandi gerði grein fyrir þeirri skoðun og því mati sem fram fór innan fyrirtækisins sem leitt hafði til þeirrar niðurstöðu að ekki væri um marktækt hagræði af viðskiptunum að ræða sem gæfi tilefni til afsláttarins. Kærandi svaraði PFS með bréfi dags. 24. maí 2017. Með bréfi dags. 30. maí 2017 óskaði PFS eftir frekari rökstuðningi frá kæranda á þeim grundvelli að stofnunin teldi hann ekki hafa sýnt fram á að nein greining hefði farið fram og stofnunin gæti því ekki að svo stöddu tekið afstöðu til þess hvort hin fyrirhugaða breyting á skilmálum væri í samræmi við lög um pósthjónustu, auk þess að greining upplýsinga og gagnaafhending þyrfti að eiga sér stað áður en stofnunin tæki afstöðu í málinu.

Með bréfi, dags. 14. júní 2017, barst PFS kvörtun frá Burðargjöldum vegna fyrirhugaðra breytinga kæranda á viðskiptaskilmálum. Af hálfu Burðargjalda var gerð krafa um bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 (lög um PFS) . Var félaginu veitt aðilastaða í málinu. Var kvörtunin send kæranda með bréfi PFS, dags. 15. júní 2017. Í svarbréfi kæranda til PFS, dags. 23. júní 2017, var sjónarmiðum Burðargjalda mótmælt. Með bréfi, dags. 28. júní 2017, tilkynnti PFS að stofnunin teldi skilyrðum 11. gr. laga um PFS, um töku bráðabirgðaákvörðunar, fullnægt

og að stofnunarinnar hygðist fresta gildistöku skilmálabreytinganna sem áætluð hafi verið 1. september 2017, þar til kærandi gerði fullnægjandi grein fyrir því að boðuð breyting væri í samræmi við ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Hinn 30. júní 2017 tók PFS bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2017, vegna niðurfellingar kæranda á viðbótarafsláttum og fól ákvörðunin í sér að tilkynnt skilmálabreyting kæranda, dags. 7. apríl 2017, um niðurfellingu viðbótarafslátta fyrir magnpóst, tæki ekki gildi fyrr en fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hefði verið samþykktur af PFS. Hinn 3. júlí 2017 tilkynnti PFS kæranda um að í samræmi við 2. mgr. 11. gr. laga um PFS hygðist stofnunarinnar taka málið til umfjöllunar á grundvelli 9. gr. laganna.

Kærandi kærði bráðabirgðaákvörðun PFS, nr. 9/2017, til úrskurðarnefndar og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi, auk þess sem kærandi óskaði eftir frestun réttaráhrifa ákvörðunarinnar meðan málið væri til meðferðar hjá nefndinni. Það var niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í úrskurði nr. 3/2017, að PFS hefði verið heimilt að gera athugasemdir við tilkynntar skilmálabreytingar kæranda frá 7. apríl 2017 og hefja rannsókn á lögmæti breytinganna. Taldi úrskurðarnefnd að skilyrðum fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar hefði verið fullnægt. Úrskurðarnefndin tók þó undir með kæranda að orðalag hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar hefði verið óskýrt og ákvörðunarorðin brytu í bága við grundvallarreglu stjórnsýsluréttar um að stjórnvaldsákvörðanir skuli efnislega vera ákveðnar og skýrar og bundnar við fyrirfram ákveðin tímamörk. Var það því niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að staðfesta bráðabirgðaákvörðunina, þó með þeirri breytingu að gildistöku skilmálabreytingar kæranda um niðurfellingu viðbótarafslátta fyrir magnafslátt yrði frestað þar til niðurstaða PFS um lögmæti breytingarinnar, sbr. 9. gr. laga um PFS, lægi fyrir, en þó eigi síðar en til 1. nóvember 2017.

Hinn 31. október 2017 tók PFS hina kærðu ákvörðun og var niðurstaða hennar tvíþætt. Annars vegar taldi PFS að kærandi hefði ekki sýnt fram á að með þeim breytingum sem gerðar væru á afsláttafyrirkomulagi, með niðurfellingu viðbótarafslátta, væri kærandi að skila öllum sparnaði af viðskiptum við söfnunaraðila og/eða stóra sendendur í formi afslátta, eins og skylt væri skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Hins vegar var það niðurstaða stofnunarinnar, með hliðsjón af framangreindu, að krefjast þess að kærandi afturkallaði tilkynningu sína til viðskiptavina sinna, dags. 7. apríl 2017, eða gerði aðrar þær breytingar á afsláttarfyrirkomulaginu sem leiddu til þess að tryggt væri að sendendur póstsendinga og/eða söfnunaraðila fengju þann afslátt sem þeim bæri lögum samkvæmt.

Í hinn kærðu ákvörðun vísaði PFS m.a. til þess að svo greina mætti sparnað sem rekja megi til magnviðskipta teldi stofnunarinnar að taka ætti mið af kostnaðarbókhaldi kæranda, sem byggði á raunkostnaði félagsins að viðbættum hæfilegum hagnaði. Að mati stofnunarinnar gæti kærandi aðeins breytt afsláttarstiga ef sýnt væri fram á að slíkt byggði á kostnaðarlegum forsendum, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Taldi PFS að kærandi hefði ekki sýnt fram á að kostnaðarlegar forsendur væru til staðar til þess að

fella afslættina niður þar sem engir útreikningar eða fjárhagslegt mat hefðu fylgt tillögu kæranda, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar frá stofnuninni. Taldi PFS að niðurfelling viðbótarafsláttarins kallaði á að aðrir afslættir yrðu hækkaðir á móti sem því nemur. Benti PFS einnig á að varast bæri að túlka viðbótarafsláttarfyrirkomulagið eitt og sér, það væri hluti af heildarfyrirkomulagi. Þá byggði PFS á því að hagnaður hefði verið af magnpósti síðustu ár samkvæmt kostnaðarbókhalði kæranda og afkoma magnpósts styddi því ekki forsendur fyrir lækkun magnafslátta. Var það þannig niðurstaða PFS að kærandi hefði ekki aflað nauðsynlegra upplýsinga og fært kostnaðarleg rök fyrir ákvörðun um að allt að 5% viðbótarafsláttur vegna uppsafnaðs magns í reglubundnum viðskiptum skyldi afnuminn. Tók stofnunin ennfremur fram að framangreint álit fæli ekki í sér mat á því hve mikill afsláttur skyldi vera vegna uppsafnaðs magns, heldur að kærandi hafi ekki gætt að lögum um pósthjónustu við gerð tillögu sinnar um niðurfellingu afsláttarins.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Krafa kæranda byggir á því að hina kærðu ákvörðun eigi að ógilda þar sem hún sé andstæð lögum, haldin alvarlegum form- og efnisannmörkum, fari gegn málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar og feli jafnframt í sér ómálefnalega meðferð stjórnsýsluvalds, sem sjálfstætt, til viðbótar við framangreint leiði til ógildingar hennar.

Krafa kæranda byggir á því að hin kærða ákvörðun sé andstæð 16. gr. laga um pósthjónustu og sé þegar af þeirri ástæðu ógild. Þá telur kærandi að í hinni kærðu ákvörðun komi fram viðurkenning PFS á því að forsendur fyrir afslættinum sem um ræðir, sem PFS lagði til grundvallar í fyrri ákvörðunum sínum, standist ekki.

Kærandi bendir á að ályktanir PFS um afslátt til þeirra sem afhenda mikið magn í einu með reglubundnum hætti, þess efnis að það skapi tækifæri til hagræðingar með því að skipuleggja fyrirfram hve mikið magn berist til kæranda hverju sinni til að tryggja hagkvæmni og skilvirkni í vinnslu viðkomandi pósts, séu ekki raunhæfar. Kærandi telur að PFS fallist í raun á framangreint í hinni kærðu ákvörðun.

Telur kærandi m.ö.o. að PFS hafi viðurkennt að afsláttarflokkurinn tengist ekki hagræði eða sparnaði hjá kæranda, sem skýrlega sé áskilið í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Kærandi eigi því lagalegan rétt á að láta skilmálabreytinguna koma til framkvæmda.

Bendir kærandi á að einungis umrædd, afmörkuð skilmálabreyting hafi verið tilkynnt með erindi hans, dags. 7. apríl 2017. PFS geti ekki synjað um gildistöku breytingarinnar af öðrum ástæðum sem ekki séu til meðferðar í þessu máli.

Kærandi telur jafnframt að þar sem PFS hafi viðurkennt að afsláttarflokkurinn sem tilkynning frá 7. apríl 2017 hafi tekið til, eigi ekki að lögum rétt á sér, teljist hin kærða ákvörðun að auki haldin verulegum form- og efnisannmörkum, svo hana beri að ógilda.

Þegar liggi fyrir að PFS hafi ranglega metið meint hagræn áhrif á viðskipti við einn aðila í stað fleiri, í raun allt frá því í maí 2012. PFS freisti þess nú að snúa við blaðinu og vísi til þess að synja beri um gildistöku niðurfellingar viðbótarafsláttanna, þar sem samhliða hafi ekki verið gerð grein fyrir áhrifum þess á aðra afslætti í magnpósti hjá kæranda eða verðlagningu almennt. Umrædd afstaða PFS fái ekki staðist og sé í augljósri andstöðu við fyrri ákvarðanir PFS.

Ítrekar kærandi að afsláttarfyrirkomulag það sem PFS vísi til, þ.e.a.s. um önnur afsláttarkjör sem söfnunaraðilar og stórir sendendur njóti sé útreiknað kerfi sem PFS hafi sjálft komið á með ákvörðun sinni nr. 16/2012, sbr. síðari ákvörðun nr. 14/2013. Þar hafi verið gert ráð fyrir öðrum afsláttarkjörum, sem umræddir aðilar njóti og séu enn í gildi. Ljóst sé að framangreind fyrri ákvörðun PFS sæti ekki endurskoðun í þessu máli, hvorki að formi né efni.

Hafa beri í huga að ákvörðun PFS nr. 16/2012, mælti fyrir um tvo aðskilda afsláttarflokka, óháða hvorum öðrum. Annars vegar flokk tengdan móttökuhagræði og hins vegar viðbótarafsláttarflokk, þar sem fjallað var um afslátt í tengslum við reglubundin viðskipti. Í rökstuðningi í niðurstöðu ákvörðunarinnar hafi m.a. komið fram að það væri sparnaður í rekstri kæranda sem tengdist uppsöfnuðum viðskiptum og því væri kæranda skylt að veita afslátt frá gildandi einingarverðum til samræmis við hinn reiknaða sparnað. Að mati kæranda styður þessi niðurstaða ekki að kæranda sé nú skylt að sýna fram á að breyta þurfi hinu afsláttakerfinu sem hafi verið sérstaklega útreiknað til að fanga hagræði stórra afhendinga, en það kerfi sé óbreytt.

Að sama skapi sé ljóst að rökstuðningur fyrir viðbótarafsláttartöflu í ákvörðun PFS nr. 14/2013 hafi verið af sama toga. Sú ákvörðun hafi verið tekin eftir að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafi felld úr gildi viðbótarafslætti samkvæmt fyrri ákvörðun PFS nr. 16/2012, vegna skorts á rökstuðningi. Telur kærandi að í ákvörðun PFS nr. 14/2013 hafi „galdrast fram“ útreikningar sem hafi falið í sér [•]¹ kr. kostnaðarbil, sem hafi samsvarað allt að 5% viðbótarafslætti.

Til viðbótar við framangreint telur kærandi að PFS hafi við afmörkun og uppsetningu magnafsláttarkerfanna tveggja byggt á kostnaðargrunni ÍSP, sem leitt hafi til ákveðinnar niðurstöðu um afslætti. Hafi PFS talið að magnafslættirnir ættu sér stoð í raunverulegu hagræði af magnafhendingu. Afsláttartafla sú sem PFS hafi komið á með ákvörðun sinni nr. 16/2012, og laut að magnafsláttum hafi verið sjálfstæð og hún standi óhöggud þó svo að viðbótarafsláttarkjör falli niður, þar sem hagræði í því kerfi reynist ekki samsvara afslætti. Með öðrum orðum telur kærandi að ekki verði ráðið af rökstuðningi PFS að samhengi sé milli afsláttarstiga fyrir magnafhendingu annars vegar og uppsafnaðra viðskipta hins vegar.

¹ Trúnaðarupplýsingar eru felldar út.

Bendir kærandi einnig á að ákvarðanir PFS um að skylda kæranda til að veita afslætti sem ekki eigi rétt á sér hafi valdið kæranda verulegu fjártjóni.

Kærandi tekur fram að með vísan til þeirra forsendna sem PFS lagði til grundvallar þegar afsláttarflokkarnir voru innleiddir, sé um tvo aðskilda og afmarkaða flokka að ræða. Þannig eigi ekki við að skylda kæranda til að tengja umrædd afsláttarkjör saman. Telur kærandi að skoða verði ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar í ljósi framangreinds. PFS virðist telja að við niðurfellingu afsláttanna myndist sparnaður í kerfum kæranda sem kærandi skili ekki til söfnunaraðila eða til stórra sendenda. Kærandi telur þetta ekki vera rétt, kærandi hafi ekki notið kostnaðarhagræðis þegar PFS ákvað allt að 5% viðbótarafslátt með ákvörðun sinni nr. 16/2012. Í raun sé kærandi eingöngu að fella niður afsláttarflokk sem veittur hafi verið á röngum forsendum.

Í fyrsta lagi sé kærandi með niðurfellingu afsláttarins að minnka tjón sem hann hefur orðið fyrir á undanförnum árum, þar sem kæranda hafi verið gert að veita afslætti sem ekki hafi samsvarað kostnaði sem hafi „sparast“ í skilningi 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í öðru lagi skuli hafa í huga að umræddur viðbótarafsláttur nemi árlega um [•] milljónum króna, en heildarviðskipti sem falli undir „magnafsláttarkjör“ kæranda vegna magnafhendinga (í B-pósti), nemi rúmlega [•] milljörðum króna á ári. Hafi nefnd breyting því fjórir áttíu milljarðir ekki marktæk áhrif á heildarafslætti sem veittir séu af hálfu kæranda, en söfnunaraðilar og stórir notendur í skilningi ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar séu þeir sem þegar njóti mestu afsláttanna í magnafhendingarkerfinu. Því sé fráleitt krafa að gerð sé breyting á öllu magnafsláttarafhendingarkerfi kæranda af þessum ástæðum.

Telur kærandi að óvissuþættir og önnur ómælanleg frávík séu svo mikil í öllum afsláttarkerfum að krafa um breytingu vegna u.þ.b. [•] milljóna króna innan kerfis sem telji [•] milljarð sé ósanngjörn, ómálefnaleg og fái ekki staðist almennar meðalhófsreglur stjórnsýsluréttar. Um þetta hafi PFS verið fullkunnugt þegar ákvörðun hafi verið tekin. Telur kærandi það jafnframt vera ljóst að umrædd niðurfelling á afsláttarflokki, að fjárhæð [•] milljónir króna á ári, geti ekki leitt til sjálfstæðrar endurskoðunar á gjaldskrá kæranda fyrir einkaréttarpóstsendingar, enda sé ekki um marktæka breytingu að ræða að því leyti heldur.

Kærandi tekur fram að afsláttarkjör eigi að byggjast á almennum og hlutlægum grunni, en megi ekki vera eyrnamerkt einstökum aðilum. Ítrekar kærandi að krafa PFS um að kærandi sýni fram á að öllum sparnaði sé skilað til söfnunaraðila og stórra sendenda sé í andstöðu við afstöðu stofnunarinnar að öðru leyti.

Kærandi byggir einnig á því að röksemd PFS um að kærandi hafi ekki sýnt fram á með breytingu á afsláttarfyrríkomulaginu að öllum sparnaði sé skilað til söfnunaraðila fari gegn rannsóknarreglu stjórnssýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnssýslulaga, nr. 37/1993. Stjórnvald geti ekki uppfyllt lögmætiseftirlit sitt með því að synja og leggja sönnunarbyrði á þann sem sætir eftirliti. PFS væri í lófa lagið að framkvæma úttekt á kostnaðarbókhaldi kæranda.

Þá vísar kærandi til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 3/2017, þar sem tekið var fram að orðalag annarrar málsgreinar ákvörðunarorða bráðabirgðarákvörðunar PFS nr. 9/2017 væri óskýrt. Tekur kærandi fram að í þeim úrskurði hafi verið kveðið á um að gildistöku skilmálabreytingar kæranda sem fyrirhuguð var hinn 1. september 2017 og tilkynnt var um hinn 7. apríl 2017, væri frestað þar til niðurstaða PFS um lögmæti breytingarinnar lægi fyrir, sbr. 9. gr. laga nr. 69/2003, en þó eigi síðar en 1. nóvember 2017. Kærandi telur að í þessu hafi falist að hafnað væri þeirri niðurstöðu að gildistöku væri frestað þangað til fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hefði verið samþykktur af PFS og jafnframt að úrskurðarnefnd hafi sett PFS tímamörk til 1. nóvember 2017 til að taka sjálfstæða, rökstudda og efnislega afstöðu til skilmálabreytingarinnar. Er því byggt á því að hin kærða ákvörðun uppfylli ekki áskilnað úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 3/2017, ákvörðunin teljist því jafnframt ógild af þessum ástæðum.

Kærandi beinir þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að málið verði munnlega flutt fyrir nefndinni með vísan til framangreindra málavaxta, sbr. 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð PFS vegna málsins hinn 16. febrúar 2018. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

PFS bendir á að skylda kæranda til að bjóða upp á afslætti tengda móttöku mikils magns á pósti sem afhent sé í einu byggist á 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Þá vísar PFS til sjónarmiða sem fram komu í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 10/2010, þess efnis að kæranda sé skylt að sýna fram á kostnaðarhagræði félagsins af viðskiptum við söfnunaraðila og stóra sendendur, sem enduspeglar í afsláttargjaldskrá kæranda.

Þá vísar PFS til fyrri ákvarðana stofnunarinnar, nr. 16/2012 og 14/2013, sem staðfestar voru af úrskurðarnefnd í úrskurðum nr. 5/2012 og 3/2013. Bendir PFS á að kærandi hafi á sínum tíma krafist staðfestingar á ákvörðun PFS nr. 14/2013.

Að mati PFS var sú framkvæmd sem viðhöfð var við útreikninga á afsláttum í fyrri ákvörðunum PFS um sama efni, í samræmi við gildandi réttarástand á þeim tíma og þær leiðbeiningar sem gefnar höfðu verið PFS af æðra stjórnvaldi. Telur stofnunin að ef ætlunin sé að breyta núgildandi skilmálum, sem kæranda sé að sjálfsögðu heimilt, verði að gera þá kröfu að kærandi geri nýja greiningu og meti hagræði sitt af viðskiptum við

söfnunaraðila og stærri fyrirtæki eða rökstyðji aðrar þær breytingar sem breyttu innbyrðis skiptingu hins útreiknaða heildarhagræðis kæranda. Telur PFS þetta einkum eiga við eins og hér hátti til, enda sé um að ræða verulega íþyngjandi breytingar, t.d. gagnvart Burðargjöldum eða Póstmarkaðinum.

Þá tekur PFS fram að dómur Héraðsdóms Reykjavíkur, nr. 2249/2014, hafi breytt fyrri fordæmum úrskurðarnefndar varðandi aðkomu PFS að útreikningum á gjaldskrá kæranda. Hins vegar sé enga umfjöllun að finna í dómnum um hina eiginlegu efnislegu útreikninga sem liggi núverandi fyrirkomulagi til grundvallar. Á meðan ekki séu gerðar aðrar greiningar verði að mati PFS að miða við að heildarumfang þess afsláttar sem kæranda beri að veita sé a.m.k. rétt og verði ekki breytt nema að til komi ný greining. Þá telur PFS að eftir dóminn sé í raun lögð ríkari skylda á kæranda til að skila inn viðeigandi útreikningum og/eða röksemdum fyrir þeim breytingum sem fyrirtækið hyggist gera.

PFS bendir á að starfsþáttayfirlit og afkomulíkan kæranda bendi ekki til þess að kærandi hafi á undanförnum árum veitt of mikla afslætti á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, heldur mætti halda því fram að þeir væru síst of miklir. Horfa verði einnig til þess að kærandi hefur stuðst við umrætt afsláttarkerfi frá árinu 2012 og ekki gert neinar breytingar á því eftir að úrskurður úrskurðarnefndar nr. 3/2013 var ógiltur með dómi árið 2014.

PFS mótmælir sjónarmiðum kæranda um að stofnunin hafi lagt ólögsmæta sönnunarbírði á kæranda við að sýna fram á hver sparnaðurinn sé af umræddum viðskiptum, enda sé það alveg skýrt að það sé hlutverk kæranda að greina þann sparnað sem hann hefur af umræddum viðskiptum.

PFS hafnar því sjónarmiði kæranda að stofnunin hafi viðurkennt að forsendur fyrir afslættinum standist ekki eða að ekki sé unnt að reikna út hagræði af magnpósti.

Þá áréttar PFS að í hinni kærðu ákvörðun komi það eitt fram að kærandi geti ekki einhliða, án þess að nokkur greining liggi fyrir af hendi kæranda, afnumið hluta af veittum afsláttum, án þess að gerðar séu aðrar breytingar samhliða, sem tryggja að afslátturinn skili sér þá með öðrum hætti til viðskiptavina kæranda.

PFS er sammála því sjónarmiði kæranda að ákvarðanir PFS nr. 16/2012 og nr. 14/2013 sæti ekki endurskoðun í þessu máli, hvorki að formi né efni. Hins vegar vill stofnunin ítreka að kærandi hyggist láta hluta af þeim afsláttarkjörum sem komust á með ákvörðun PFS nr. 16/2012 vera í gildi áfram, enda hafi kærandi haldið því fram að sá hluti afsláttarfyrirkomulagsins byggi á kostnaði. Hins vegar verði ekki skilið þarna á milli, enda hafi sú útfærsla sem komst á með tilvitnuðum ákvörðunum verið ein heild, þar sem reiknaður var út heildarsparnaður kæranda af viðskiptum við stór fyrirtæki sem og söfnunaraðila. Þessum heildarsparnaði hafi síðan verið skipt upp eftir ákveðnum

forsendum. Hluti hans var tengdur móttökuhagræði og hluti hans tengdur reglubundnum viðskiptum. Þessir afslættir hafi verið byggðir á kostnaðarbókhaldi kæranda.

Það sé rétt að í hinni kærðu ákvörðun hafi stofnunin ekki tekið afstöðu til þess hvort leggja ætti niður afslætti vegna reglubundinna viðskipta eða ekki. Hins vegar hafi PFS talið að ef kærandi hygðist breyta því fyrirkomulagi sem komst á með ákvörðun PFS nr. 16/2012 og 14/2013 yrðu að liggja fyrir einhverjir útreikningar af hálfu kæranda, t.d. um að heildarhagræði fyrirtækisins af viðskiptum við söfnunaraðila og/eða stóra sendendur hafi farið minnkandi frá því að síðasta heildstæða kostnaðargreiningin var gerð.

Eins og komi fram í hinni kærðu ákvörðun hafi kærandi fullt forræði á því að breyta núverandi afsláttarkjörum. PFS hafi hins vegar talið að kærandi þyrfti að byggja á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, í samræmi við 16. gr. laga um pósthjónustu. Einnig að kærandi þyrfti á einhvern hátt að sýna fram á að þær efnislegu forsendur sem lágu til grundvallar ákvörðunum PFS nr. 16/2012 og 14/2013 hefðu breyst á þann hátt að réttlætanlegt væri að minnka heildarumfang afslátta, án þess að það hefði áhrif á aðra afslætti fyrirtækisins eða verðlagningu fyrirtækisins innan einkaréttar.

Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé sú að kærandi hafi ekki sýnt fram á að með þeim breytingum sem gerðar hafi verið á afsláttarfyrirkomulagi væri öllum sparnaði skilað af viðskiptum við söfnunaraðila og/eða stóra sendendur í formi afslátta eins og skylt er skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

PFS mótmælir því sérstaklega að með fyrrnefndum fyrri ákvörðunum hafi stofnunin valdið kæranda fjártjóni með því að kveða á um umrædda afslætti.

PFS ítrekar að með hinni kærðu ákvörðun hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort að reglubundin viðskipti fælu í sér viðbótarhagræði umfram stök viðskipti. Af því leiði að sjónarmið kæranda um að afslátturinn hafi verið veittur á röngum forsendum kom ekki til sjálfstæðrar skoðunar við töku hinnar kærðu ákvörðunar.

Bendir PFS á að fram komi í kæru að umræddur magnafsláttur sé um [•] milljónir kr. á ári. Breytingin hafi því ekki marktæk áhrif á heildarafslætti, heildarviðskipti magnpósts sem nemi rúmlega [•] milljörðum á ári. PFS bendir á að samkvæmt athugasemdum söfnunaraðila að þá ráði stærðargráða viðbótarafsláttarins úrslitum um rekstrarhæfi viðkomandi aðila enda ólíku saman að jafna í samanburði við kæranda. Hafa beri í huga að framangreindir aðilar séu stærstu framleiðendur pósts og þeir safni saman og afhendi um [•] af heildarmagni 0-50 gr. pósts sem berist árlega til kæranda.

Það sé á valdi og forræði kæranda að leggja fram útreikninga fyrir umfangi afslátta skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Eins og komi fram í hinni kærðu ákvörðun hafi verið kallað eftir rökstuðningi kæranda og honum gefinn kostur á að skýra hvaða forsendur lágu að baki því að breyta núverandi fyrirkomulagi 6 árum eftir að það tók gildi. Virðist

sem engin ný greining hafi farið fram né virðist kærandi hafa séð ástæðu til að kanna hvort að kostnaðabókhald sitt gæfi tilefni til að gerðar yrðu breytingar á núverandi fyrirkomulagi.

PFS telur að stofnunin hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni að fullu með því að kalla eftir gögnum og greiningu frá kæranda á þeim forsendum sem lágu til grundvallar breytingu á umræddu afsláttafyrirkomulagi.

Þá bendir PFS á að ekkert í ytra umhverfinu í rekstri kæranda bendi til þess að afslættir fyrirtækisins vegna magnpósts séu of háir. Þvert á móti megi halda því fram að þeir væru of lágir miðað við þá afkomu sem var innan einkaréttar á árinu 2016.

PFS mótmælir því að efnisniðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé óljós. Fyrir liggi að engin ný greining fór fram hjá kæranda, heldur hafi kærandi kosið að styðjast við hluta af greiningu PFS, sbr. fyrri ákvarðanir nr. 16/2012 og 14/2013. Ef gengið sé út frá úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014 sé það á ábyrgð og hlutverk kæranda að gera viðeigandi breytingar á skilmálum og gjaldskrá og þar með um leið að rökstyðja þær breytingar sem séu gerðar.

Bendir PFS á að í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar sé lögð áhersla á að það sé hlutverk og á ábyrgð kæranda að sýna fram á að farið sé að lögum sem um starfsemi kæranda gilda. Jafnframt sé þeim möguleika haldið opnum í hinni kærðu ákvörðun að það kunni að vera hægt að breyta afsláttarkerfinu með öðrum hætti. Útfærsla kæranda gangi hins vegar út á að fella niður hluta af afsláttarfyrirkomulaginu, með rökstuðningi sem styðst ekki við kostnaðarbókhald kæranda.

Þá fjallar PFS nánar um afkomu einkaréttar hjá kæranda og vísar í því sambandi til ársreiknings 2016, starfsþáttayfirlits 2015-2016 í ársskýrslu kæranda árið 2016 og yfirlits PFS um bókhaldslegan aðskilnað kæranda sem birt var hinn 21. desember 2017. Samvæmt því hafi einkaréttur skilað um 497 millj. kr. hagnaði á árinu 2016 umfram raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Heildartekjur einkaréttar hafi numið 3.191 millj. kr. og umframhagnaður hafi því numið um 16% af tekjum.

Á árinu 2016 hafi afslættir vegna reglubundinna viðskipta numið [•] millj. kr. eða um [•]% af tekjum magnpósts og [•]% af heildartekjum einkaréttar.

Af starfsþáttaryfirlitum PFS megi glögglega sjá að afkoma einkaréttar hafi farið batnandi frá því að þeir útreikningar voru gerðir sem núverandi afláttarkjör kæranda byggja á. Ljóst er að ekki séu fyrir hendi afkomulegar forsendur til að fella niður 2-5% afsláttinn. Þetta þýði ekki að ekki sé unnt að gera breytingar á núverandi afsláttarkjörum og/eða innbyrðis vægi nógildandi afslátta, eins og bent hafi verið á. Sú aðferð kæranda að minnka heildarupphæð afslátta með þeim hætti sem kærandi hugðist gera gangi hins vegar ekki

upp. Horfir PFS í því sambandi einkum til afkomu einkaréttar á undanförunum árum sem og niðurstöðu kostnaðarbókhalds kæranda um afkomu magnpósts.

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

Núverandi afsláttarfyrirkomulag kæranda, sem sé óbreytt frá 2012, hafi verið útfært á sínum tíma með nánari greiningu á kostnaðarhagræði vegna einstakra kostnaðarliða. PFS vísar einnig til umfjöllunar í ákvörðun PFS nr. 14/2013 og umfjöllunar í hinni kærðu ákvörðun, þar sem PFS komst að þeirri niðurstöðu að kostnaðarbilið sem samsvaraði allt að 5% viðbótarafslætti skv. kostnaðarbókhaldi kæranda, stæðist skoðun út frá mati á hagræði í fjárfestingar- og rekstrarkostnaði sem reglubundin magnviðskipti orsaka.

Þá vísar PFS til 16. gr. laga um pósthjónustu og 11. gr. reglugerðar um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda, nr. 313/2005. Samkvæmt því skuli verð á þjónustu byggjast á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði skv. 9. gr. reglugerðarinnar um ávöxtunarkröfu. Gjaldkrá magnpósts skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. LRAIC kostnaðarlíkan kæranda taki mið af framangreindum grundvallarforsendum við heimfærslu kostnaðar á viðeigandi vörur og þjónustur. Líkaninu sé ætlað að vera grundvöllur bókhaldslegs aðskilnaðar og verðlagningar kæranda á einkaréttarpósti, þ.m.t. til aðila sem afhenda mikið magn með reglubundnum hætti og njóta sérkjara af þeim sökum.

Kostnaðarlíkan kæranda vegna ársins 2016 leiði fram meðal einingarkostnað almenns pósts á um [•] kr./bréf og fyrir magnpóst [•] kr./bréf að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Sé horft til gjaldskrár einkaréttar þá sé reiknað lágmarksverð A magnpósts (AM) [•] kr./bréf og B magnpósts (BM) [•] kr./bréf. Hins vegar sé einingarkostnaður (verðgrundvöllur) A magnpósts að viðbættum hæfilegum hagnaði [•] kr./bréf og B magnpósts [•] kr./bréf á árinu 2016. Gjaldskrá magnpósts sé því um [•] kr. hærri en raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði og B pósts [•] kr. hærri. Því sé ljóst að ef tillaga kæranda um niðurfellingu afslátta vegna reglubundinna viðskipta nái fram að ganga þá aukist misræmið við verðlagningu magnpósts enn frekar í samanburði við verðgrundvöll gjaldskrár.

Frá 2012 hafi gjaldskrá pósts hækkað umfram hækkun á kostnaðarverði og því skili útreikningar á magnafsláttum nú hærri lágmarksverði en áður á A og B magnpósti.

Þá tekur PFS fram að af þeim skýringum sem fram komu í bréfi kæranda, dags. 31. mars 2017 sé ekki að sjá að nein kostnaðargreining hafi farið fram innan fyrirtækisins til að meta kostnaðarlegt hagræði af viðskiptum fyrirtækisins við söfnunaraðila og /eða stóra notendur, eins og skylt sé skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Það sé fyrst og fremst útfærsluatriði við mótun gjaldskrár að aðilar sem afhenda mikið magn með reglubundnum hætti bjóðist aukinn afsláttur vegna sparnaðar fyrir póstrekkanda, sem ætlað sé að endurspegla það hagræði sem söfnun og reglubundin afhending á miklu magni valdi skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Slík viðskipti ættu að auka yfirsýn og möguleika kæranda að hagræða í rekstri með betra skipulagi fjármagns og mannafla.

PFS telur að ef afsláttur vegna reglubundinna afhendingar magnpósts verði felldur niður, án útreiknings á kostnaðarlegu hagræði og án nokkurra mótvægisáðgerða til að koma eðlilegu jafnvægi á gjaldskrá innan einkaréttar væri það orðið sérstakt álitamál hvort gjaldskráin í heild sinni væri í samræmi við lög.

Tillaga kæranda um niðurfellingu á viðkomandi magnafslætti byggir ekki á ákvæðum 16. gr. laga um pósthjónustu þess efnis að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði þjónustunnar að viðbættum hæfilegum hagnaði og þar með taki hún jafnframt ekki mið af kostnaðarbókhalði kæranda.

PFS ítrekar að kæranda sé heimilt að breyta núgildandi afsláttarkjörum, enda sé það rökstutt með tilhlýðandi hætti og byggt á lögum um pósthjónustu. Eins og bent hafi verið á í hinni kærðu ákvörðun sé sú greining sem fór fram árið 2012 eina raunverulega kostnaðargreiningin sem gerð hafi verið á umfangi þess afsláttar sem fyrirtækinu er skylt að veita, ef tekið er mið af mögulegum sparnaði kæranda af viðskiptunum.

Að því er varðar munnlegan málflutning þá telur PFS ekki ástæðu til þess að fallast á þá kröfu kæranda að mál þetta verði flutt munnlega.

3.

Póstmarkaðinum var gefinn kostur á að senda til úrskurðarnefndar athugasemdir við kærana. Póstmarkaðurinn krefst staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar og vísar auk athugasemda til úrskurðarnefndarinnar til athugasemda sinna sem sendar voru til PFS við meðferð málsins þar.

Póstmarkaðurinn telur fyllilega ljóst að PFS hafi heimild að lögum til þess að krefjast breytinga á gjaldskrá póstrekkenda, telji stofnunin hana ekki í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu.

Að mati Póstmarkaðarins nægir að PFS synji tilkynntri breytingu kæranda, til þess að ekki verði af henni og telur því óþarft að beina sérstökum tilmælum til kæranda um afturköllun breytinganna, enda taki þær ekki gildi.

Ljóst sé af þeirri aðferðafræði sem PFS hafi beitt við greiningu á hagræði af magnviðskiptum í ákvörðunum sínum nr. 16/2012 og 14/2013 að órjúfanleg tengsl séu milli magnafslátta og viðbótarafslátta.

Í hinni kærðu ákvörðun sé gerð grein fyrir því að niðurstaða stofnunarinnar um afslætti hafi byggst á yfirferð yfir kostnaðarbókhald kæranda. Greining á kostnaðarbókhaldi kæranda hafi leitt fram tiltekið hagræði af magnviðskiptum sem PFS taldi rétt að yrði deilt í þrjá hluta í einni og sömu gjaldskránni. Afleiðingin sé að breyting verði ekki gerð á einum þessara flokka án þess að samhliða sé ráðist í endurskoðun á afsláttum í heild sinni (öllum þremur flokkunum).

Póstmarkaðurinn tekur undir með PFS að kostnaðarbókhald kæranda sýni að afslættir séu síst of háir. Meginatriði málsins sé að það gildi einu þó kærandi gæti fært fram sönnur á að ekkert umframhagræði sé fólgið í miklum viðskiptum við einn aðila umfram smærri viðskipti við marga aðila. Magnafsláttargjaldskráin í heild sinni taki mið af kostnaðarbókhaldi kæranda og einn hluti hennar verði ekki fjarlægður án þess að leiðréttingar séu þá samhliða gerðar á öðrum hlutum hennar. Að öðrum kosti verði gjaldtaka kæranda of há og ekki í samræmi við skýr fyrirmæli 16. gr. laga um pósthjónustu.

Póstmarkaðurinn hafi í tvígang óskað eftir endurupptöku á ákvörðun PFS nr. 16/2012, þar sem legið hafi fyrir að ákvarðanirnar, sbr. úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012 og 3/2013 hafi verið háðar formannmarka. Með endurupptökubeiðnum hafi Póstmarkaðurinn ætlað að stuðla að því að aflétta ólögmætu ástandi og tryggja að kærandi bæri sjálfur ábyrgð á efni skilmála og gjaldskrár innan einkaréttar. Fyrir liggi að kærandi hafi hafnað þessum erindum Póstmarkaðarins. Kærandi hafi hins vegar kosið allt frá árinu 2012 að notast við þá magnafsláttarskilmála sem PFS innleiddi. Með því hafi kærandi gert þá skilmála að sínum og þær forsendur sem þar bjuggu að baki við greiningu PFS á kostnaðarbókhaldi fyrirtækisins. Það stoði því ekki fyrir kæranda að halda því fram að hann sé ekki bundinn af magnafsláttargjaldskránni og þeim forsendum sem þar lágu að baki og staðfestar hafi verið af PFS og úrskurðarnefnd.

Líkt og komi fram í hinni kærðu ákvörðun þá jafngildi niðurfelling viðbótarafsláttar gjaldskrárhækkun. Með niðurfellingunni hafi kærandi í hyggju að ná fram að þessi tiltekni hluti af skilgreindu hagræði af magnviðskiptum falli í skaut kæranda en skili sér ekki til viðskiptavina. Slík niðurstaða sé í andstöðu við 16. gr. laga um pósthjónustu og 11. gr. samkeppnislaga.

Við afnám viðbótarafslátta sé ljóst að forsenda sé brostin fyrir starfsemi söfnunaraðila enda sé grundvöllur starfsemi þeirra fyrst og fremst fólgin í því hagræði sem felist í reglubundnum viðskiptum og þeim viðbótarafslætti sem veittur sé vegna þess hagræðis (allt að 5%). Markmið kæranda sé að komast í beint samningssamband við hvern og einn notanda og að afslættir séu þá eingöngu tengdir því magni sem afhent sé hverju sinni en ekki heildarumfangi. Þetta muni leiða til þess að í stað þess að fá [•] kr. fyrir b-póst frá Póstmarkaðinum ([•]% afsláttur frá fullu verði B-pósts) muni póstnotendur greiða frá [•] kr. upp í [•] kr., allt eftir því hversu mörg eintök eru afhent hverju sinni. Verðhækkun kæranda næmi því ekki einungis viðbótarafslættinum heldur næmi hún allt að [•]%. [•]. Ef viðbótarafslátturinn yrði felldur niður, án þess að samhliða sé ráðist í heildarendurskoðun á magnafsláttum, sé ljóst að hagnaður af þessum viðskiptum aukist gríðarlega og verði langt umfram það sem heimilt sé samkvæmt lögum.

Póstmarkaðurinn vísar jafnframt til yfirlits PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar kæranda árið 2016. Af því megi sjá að afkoma kæranda af einkarétti vegna ársins 2016 hafi verið jákvæð um hálfan milljarð króna, eftir að tekið hafði verið tillit til þess kostnaðar sem heimilt sé að greiða niður vegna alþjónustu. Afkoman sé langt umfram það sem heimild standi til skv. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Um sé að ræða verulegt frávik frá fyrri árum og ætla megi að um oftöku gjalda sé að ræða af notendum þjónustunnar sem nemi tæpum 20%.

Þá vísar Póstmarkaðurinn til hækkunar á gjaldskrá kæranda sem samþykkt hafi verið með ákvörðun PFS nr. 1/2017 og fækkunar á dreifingardögum í þéttbýli sem samþykkt var með ákvörðun PFS nr. 2/2018. Telur Póstmarkaðurinn að það virðist vera ætlun kæranda að draga úr þjónustu og kostnaði af einkarétti, án þess að sú hagræðing skili sér til notenda í formi lægri gjalda.

Kærandi hafi ekki lagt fram neina útreikninga eða fjárhagslegt mat, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir frá PFS. Tillagan uppfylli því á engan hátt þær kröfur sem gera þrúfi til kæranda skv. 4. og 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

4.

Burðargjöldum var gefinn kostur á að senda til úrskurðarnefndar athugasemdir við kærana. Burðargjöld krefjast staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar og vísar auk athugasemda til úrskurðarnefndarinnar til athugasemda sinna sem sendar voru til PFS við meðferð málsins þar. Hin kærða ákvörðun sé ítarlega og vandlega rökstudd, auk þess sem afleiðingar af þeim breytingum á gildandi afsláttarkjörum og viðskiptaskilmálum sem kærandi geri kröfu um sé svo langt umfram það sem eðlilegt megi telja.

Ljóst sé að PFS sé lögum samkvæmt falið að samþykkja gjaldskrár kæranda, auk þess sem stofnuninni sé heimilt að hafa frumkvæði að því að krefjast breytinga á gjaldskrár

póstrekenda, og einstaka skilmála þeirra, telji hún hana ekki í samræmi við lög um póstþjónustu.

Eins og rakið sé í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS beitt þeirri aðferðafræði við greiningu á hagræði af reglubundnum viðskiptum í ákvörðunum sínum nr. 16/2012 og 14/2013, að augljóst sé að órjúfanleg tengsl séu á milli magnafslátta og viðbótarafslátta. Grundvöllur afsláttarkjara gjaldskrárinnar sé skýr um að líta skuli heildstætt á þá afslætti sem ákveðnir hafi verið innan einkaréttar. Það sé því ljóst að breyting á einhverjum hluta þeirra afsláttarkjara hafi mikil áhrif á heildina. Því verði ekki séð að unnt sé að taka upp og afnema einn hluta afsláttarkjara í gjaldskrá, án þess að afsláttarkjörin séu endurskoðuð í heild sinni.

Burðargjöld hafna því að PFS hafi viðurkennt að ekkert hagræði hljótist af reglubundnum viðskiptum.

Niðurfelling hinna umþrættu afslátta vegna reglubundinna magnviðskipta jafngildi gjaldskrárhækkun. Ef niðurstaða þessa máls yrði sú að kæranda yrði heimiluð gjaldskrárhækkun eins og krafa sé um, sé augljóst að hækkun fengist ekki samræmt meginreglu 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu.

Raunveruleikinn sé sá að ef fallist yrði á kröfu kæranda um afnám viðbótarafslátta, væri starfsemi kæranda og annarra sambærilegra félaga sjálfhætt, með tilheyrandi fjárhagstjóni. Niðurfelling magnafslátta vegna reglubundinna viðskipta leiddi til þess að Burðargjöld gætu ekki lengur efnt þá samninga sem félagið hefur gert og séu í gildi. Rekstrargrundvöllur Burðargjalda yrði þannig í raun brostinn. Afleiðingin yrði sú að öll samkeppni sem söfnunaraðilar stuðli að í dag á póstmargaði og tryggi póstsendingum að þeir geti sent bréfpóst innan einkaréttar á lægra verði en ella, legðist af með tilheyrandi hækkun á verði bréfasendinga.

Leiða megi líkum að því að ætlun kæranda með því að afnema viðbótarafsláttinn, sé að fá fram hækkað verð á bréfasendingum stórnotenda innan einkaréttarins auk þess að komast í beint samningssamband við hvern og einn sendanda. Það myndi leiða til þess að afslættir yrðu aðeins miðaðir við það magn sem afhent væri hverju sinni og enginn afsláttur yrði veittur fyrir reglubundin viðskipti. Þá séu líkur á því að raunhækkun póstburðargjalda vegna bréfpósts þeirra aðila sem hingað til hafi notið viðbótarafsláttarins nemi 5- 22%, eftir magni bréfpósts.

Þá vísa Burðargjöld til yfirlits PFS um bókhaldslegan aðskilnað hjá kæranda frá árinu 2016. Afkoma kæranda sé að líkindum vel umfram það sem lagt sé upp með í meginreglu 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu.

Þá benda Burðargjöld á ákvörðun PFS nr. 1/2017 þar sem samþykkt var gjaldskrárhækkun kæranda og ákvörðun PFS þar sem 2/2018, dreifingardögum í þéttbýli

var fækkað. Kallað hafi verið eftir því af hálfu PFS hvort það væri ætlun kæranda að breyta gjaldskrá í tilefni af fækkuðum dreifingardögum en svarið hafi verið að það stæði ekki til.

Burðargjöld hafna því sjónarmiði kæranda að rétt sé að skoða afsláttarkjör hvers flokks afmarkað án tengsla við heildina þegar afstaða sé tekin til þess ágreinings sem hér sé til meðferðar.

Núverandi afsláttarkerfi gjaldskrár kæranda byggir á greiningu PFS á kostnaðarbókhaldi kæranda í aðdraganda þess að ákvarðanir PFS nr. 16/2012 og 14/2013, sem voru staðfestar af úrskurðarnefnd, voru teknar. Þrátt fyrir að héraðsdómur hafi talið að það hafi ekki verið í samræmi við gildandi lög að gjaldskráin hafi verið sett með þeim hætti sem gert var, þ.e.a.s. af frumkvæði og samkvæmt ákvörðun PFS, þá hafi kærandi og viðskiptavinir hans unnið samkvæmt þeirri gjaldskrá frá árinu 2012. Það sé ekki um það deilt að sú gjaldskrá sé í gildi.

Það sé ágreiningslaust að framangreindar fyrri ákvarðanir PFS séu grundvöllur þeirra afsláttarkjara sem núverandi gjaldskrá kæranda byggir á. Við undirbúning þeirra og við töku þeirra ákvarðana hafi farið fram ítarleg greining af hálfu PFS á kostnaðarbókhaldi kæranda.

Þá telja Burðargjöld ljóst að PFS hafi fullnægt rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga við meðferð þessa máls. Í því sambandi er jafnframt bent á að engar breytingar hafi orðið á markaði með bréf sem falli undir einkarétt kæranda að því að séð verði, sem gerði að verkum að ástæða væri til að draga í efa upplýsingagildi þeirra gagna sem PFS aflaði við umrædda rannsókn á kostnaðarbókhaldi kæranda.

5.

Greinargerð PFS og athugasemdir Póstmarkaðarins og Burðargjalda vegna málsins voru sendar kæranda til frekari athugasemda. Viðbótarathugasemdir bárust frá kæranda hinn 3. maí 2018.

Kærandi ítrekar að PFS hafi með ákvörðun nr. 16/2012 ákveðið að kærandi skyldi samhliða afsláttaflokkakerfi sem tók mið af móttökuhagræði, veita afslætti vegna reglubundinna viðskipta. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012 hafi sá hluti þeirrar ákvörðunar sem laut af viðbótarafsláttum vegna reglubundinna viðskipta verið felldur úr gildi, þar sem að mati úrskurðarnefndar skorti rökstuðning fyrir því hvers vegna þeir afslættir skyldu vera af þeirri stærðargráðu sem ákvörðunin mælti fyrir um. Þá hafi umræddir viðbótarafslættir verið til umfjöllunar að nýju í ákvörðun PFS nr. 14/2013 sem staðfest var í úrskurði nr. 3/2013. Úrskurðurinn hafi, sem fyrr segir, verið felldur úr gildi með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014.

Þá ítrekar kærandi þá afstöðu sína að rökstuðningur PFS fyrir afsláttum vegna reglubundinna viðskipta hafi fyrst og fremst tekið mið af því að viðskiptin fælu í sér

fyrirsjáanleika og tækifæri til hagræðingar. Að mati kæranda var rökstuðningur PFS í fyrri ákvörðunum þar sem umræddur viðbótarafsláttur var til umfjöllunar einungis huglæg afstaða stofnunarinnar sem ekki hafi verið rökstudd með neinum hætti.

Kærandi ítrekar að sjá megí af fyrri ákvörðunum PFS og úrskurðum um sama efni, að kærandi hafi lagt út í töluverða greiningarvinnu til að meta mögulegt kostnaðarhagræði af reglubundnum viðskiptum. Það hafi verið gert m.a. með því að greina ferla og kostnað vegna reglubundinna viðskipta söfnunaraðila og í framhaldinu lagt mat á niðurstöðurnar sem hafi verið að hagræðið væri hverfandi og gæfi ekki tilefni til afslátta. Við málsmeðferð fyrri mála hjá PFS og úrskurðarnefnd hafi kærandi ítrekað gert fyrirvara við svokallaða viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta, þar sem kærandi telji að ekkert hagræði sé af slíkum viðskiptum, í öllu falli sé það óverulegt. Líkt og rakið sé í kærðu hafi kærandi fallist á lægri afslætti í þessu sambandi, eingöngu í þeim tilgangi að koma til móts við PFS og ljúka málinu.

Líkt og rakið sé í kærðu byggir kærandi á því að hin kærða ákvörðun sé andstæð 16. gr. laga um pósthjónustu og hún sé þegar af þeirri ástæðu ógild.

Þá er því mótmælt að kærandi geti verið skyldaður, við tilkynningu um skilmálabreytingu um niðurfellingu á afsláttarkjörum, sem ljóst sé að ekkert hagræði sé af, að endurskoða afsláttarkerfi sitt í heild. Samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé restrarleyfishafa *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 skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Kærandi telur að túlka verði ákvæðið með þeim hætti að rekstrarleyfishafa sé í raun óheimilt að veita afslætti á grundvelli ákvæðisins nema fyrir liggi að veittir afslættir skapi raunverulegt kostnaðarhagræði hjá rekstrarleyfishafa. Umfjöllun í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum um pósthjónustu styðji þetta einnig, en þar segi að rétt þyki að setja ákvæði um að sérstök gjaldskrá sem kunni að gilda í þessum tilfellum taki mið af kostnaði sem rekstrarleyfishafar spari sér við þessa tilhögun en að tekjur af almennum pósti verði ekki notaðar til að niðurgreiða þjónustuna. Þetta samrýmist einnig skyldum markaðsráðandi aðila við ákvörðun um veitingu afsláttarkjara, sbr. 11. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.

Kærandi telur að með niðurfellingu afsláttarflokksins sé verið að vinda ofan af ástandi sem ekki eigi sér réttmæta lagastoð, en hafi viðhaldist vegna fyrri ákvarðana PFS, þ.e. án þess að nokkurt/sérstakt kostnaðarhagræði hafi legið til grundvallar umræddum afsláttarflokki.

Kærandi telur það leiða af 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að PFS sé eingöngu heimilt að krefjast breytinga á þeim skilmálabreytingum sem kynntar hafi verið PFS, ef PFS hefur sýnt fram á að breytingin brjóti gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa. Að mati kæranda sé skilmálabreytingin lögmæt. Rúmist það því ekki innan valdheimilda PFS

skv. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að hindra lögmæta skilmálabreytingu, líkt og þessa sem mál þetta varði, með því að gera kröfu um að kærandi taki allt afsláttarkerfið til heildstæðrar endurskoðunar, líkt og PFS virðist gera kröfu um í hinni kærðu ákvörðun. Hin kærða ákvörðun rúmist því ekki innan valdheimilda PFS skv. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu og því beri að ógilda hana.

Þá telur kærandi að PFS sé með hinni kærðu ákvörðun ekki að sinna lögmætiseftirliti heldur freista þess að hafa áhrif á skilmála PFS umfram lögmætiseftirlitið, með því að gera heildarendurskoðun á afsláttarfyrirkomulagi að skilyrði fyrir hinni lögmætu skilmálabreytingu. Óumdeilt sé, með vísan til álits umboðsmanns Alþingis og dóms Héraðsdóms Reykjavíkur að slík afskipti PFS séu án lagaheimildar og utan forræðis stofnunarinnar.

Kærandi mótmælir því sérstaklega að hann hafi ekki fært fram fullnægjandi rökstuðning fyrir ástæðum niðurfellingar afsláttarflokksins. Telur kærandi að sé PFS ósammála mati sínu hljóti sjálfstæð rannsóknarskylda að hvíla á stofnuninni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, enda geti stofnunin ekki beitt synjunarheimild 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nema málið hafi verið fullrannsakað af hálfu stofnunarinnar.

Kærandi mótmælir afstöðu PFS að eftir dóm Héraðsdóms Reykjavíkur sé það ekki lengur hlutverk stofnunarinnar að sýna fram á sparnað og/eða gera viðeigandi útreikninga til að finna út hvort tiltekna breytingar skili öllum sparnaði til viðskiptavina kæranda. Þvert á móti telur kærandi að það samrýmist niðurstöðu dómsins að PFS verði að sýna fram á og rökstyðja sérstaklega að breytingar brjóti gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfis, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Að því er varðar athugasemdir Póstmarkaðarins og Burðargjalda vísar kærandi til sjónarmiða sem koma fram í kæru.

Kærandi ítrekar kröfu sína um munnlegan málflutning. Telur hann óhjákvæmilegt að líta svo á að ákvörðunarferli málsins af hálfu PFS beri þess merki að vera ómarkvisst og óljóst. Hafi kærandi því verulega hagsmuni af því að málinu ljúki með efnisúrlausn og að kostur gefist þar á að gera sérstaka grein fyrir aðalatriðum málsins með munnlegum hætti fyrir nefndinni.

IV. Niðurstöður

1.

Mál þetta á sér langa forsögu sem skiptir máli við niðurstöðu þess. Með ákvörðun PFS nr. 16/2012, var gerð breyting á afsláttarkjörum í gjaldskrá kæranda og átti breytingin að taka gildi hinn 1. júlí 2012. Í 2. tölul. þeirrar ákvörðunar var fjallað um afslætti vegna magnpósts, annars vegar afslátt vegna pósts sem afhentur er í miklu magni í einu og hins vegar afslátt vegna heildarviðskipta á mánuði. Þessi ákvörðun var staðfest af úrskurðarnefnd með úrskurði nr. 5/2012, að því undanskyldu að nefndin felldi úr gildi þann hluta ákvörðunarinnar sem kvað á um að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði skyldu vera á bilinu 2-5%, þar sem nefndin taldi það ekki nægilega vel rökstutt í hinni kærðu ákvörðun.

Þrátt fyrir að úrskurðarnefndin hafi felld þennan hluta ákvörðunarinnar úr gildi tók hún fram eftirfarandi um eðli þeirra afslátta sem um er fjallað í þessu máli og verður ekki séð að sú grundvallarforsenda hafi breyst:

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

Vegna þessarar afstöðu úrskurðarnefndarinnar óskaði PFS, í kjölfar úrskurðarins, eftir því við kæranda að hann legði fram rökstudda tillögu um viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Kærandi varð við þeirri beiðni, þrátt fyrir að í sínum fyrstu tillögum hafi hann gert ráð fyrir að einvörðungu yrðu veittir afslættir vegna afhents magns í einu. Í hinni nýju tillögu kæranda lagði hann til að viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta á mánuði yrðu á bilinu 0-3%. Þeirri tillögu kæranda til PFS fylgdi rökstuðningur þar sem m.a. kom fram að niðurstaða athugana benti til þess að líklegt mætti telja að einhver handtök spöruðust við það á nokkrum stöðum við vinnslu og meðhöndlun pósts og í stoðdeildum að viðskiptavinir væru í reglubundnum viðskiptum umfram tilfallandi og að með því væri hægt að draga úr kostnaði sem því næmi.

Kærandi hefur lagt á það áherslu að þessar tillögur hafi verið lagðar fram í sáttaskyni án þess að hann hafi í raun talið að veita skyldi umræddan afslátt á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Með ákvörðun PFS nr. 14/2013 hafnaði PFS þeirri aðferðarfræði við útreikning á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta sem fram kom í framangreindri tillögu

kærandi. Þess í stað ákvað stofnunin hverjir viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta skyldu vera. Úrskurðarnefndin staðfesti ákvörðunina með úrskurði nr. 3/2013 og gildi hún afturvirkir frá 1. nóvember 2012. Þannig hafa viðbótarafslættir verið hluti af afsláttarkerfi kærandi vegna magnpósts frá 1. júlí 2012, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem tekin var að höfðu samráði við hagsmunaaðila og m.a. Samkeppniseftirlitið.

Kærandi undi þessari niðurstöðu. Hins vegar krafðist Póstmarkaðurinn ógildingar úrskurðar úrskurðarnefndarinnar nr. 3/2013 fyrir dómi. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur var úrskurðurinn felldur úr gildi með vísan til þess að PFS hefði farið út fyrir valdsvið sitt með því að taka ákvörðun sem mælti fyrir um gjald afsláttarskilmála kærandi. Var það niðurstaða dómsins að hlutverk PFS lögum samkvæmt væri einvörðungu fólgið í því að samþykkja eða hafna breytingum á gjaldskrá kærandi, sem kærandi legði fyrir PFS til samþykkis. Rétt er að taka fram að kærandi var aðili að dómsmálinu og krafðist sýknu, þ.e.a.s. krafðist þess að ekki yrði fallist á kröfu Póstmarkaðarins um ógildingu úrskurðarins. Þá segir enn fremur í dómnum að kærandi hafi ákveðið að una niðurstöðu PFS, en teldi hagræðið hins vegar minna og að afsláttarkjör ættu að vera lægri.

Í apríl 2017 tilkynnti kærandi viðskiptavinum sínum að viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta yrðu felldir niður að fullu frá og með 1. september 2017. Fyrirtækin Burðargjöld og Póstmarkaðurinn kvörtuðu til PFS vegna fyrirhugaðrar niðurfellingar afsláttarflokksins og leiddi það til þess að PFS tók fyrst bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2017 og svo síðar hina kærðu ákvörðun.

Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar er að kærandi hafi ekki sýnt fram á að með þeim breytingum sem gerðar væru á afsláttafyrirkomulagi, með niðurfellingu viðbótarafsláttarins, væri kærandi að skila öllum sparnaði af viðskiptum við söfnunaraðila og/eða stóra sendendur í formi afslátta, eins og skylt væri skv. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Þá var það niðurstaða stofnunarinnar, með hliðsjón af framangreindu, að krefjast þess að kærandi afturkallaði tilkynningu til viðskiptavina sinna, dags. 7. apríl 2017, eða gerði aðrar þær breytingar á afsláttarfyrirkomulaginu sem leiddu til þess að tryggt væri að sendendur póstsendinga og/eða söfnunaraðila fengju þann afslátt sem þeim bæri lögum samkvæmt.

2.

Líta verður til helstu laga og reglna sem gilda um ágreiningsefni máls þessa. Samkvæmt 4. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 hefur PFS eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, skulu póstrekendur birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu þeirra gilda. Nýir og breyttir skilmálar skulu sendir PFS a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. PFS getur krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar það eigi við. Í 4. mgr. 16. gr. laganna er tiltekið að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá segir jafnframt að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli jafnræðis. Á grundvelli ákvæðisins er PFS heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Í 5. mgr. 16. gr. laganna kemur fram að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safni saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhendi rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu. Í 6. mgr. 16. gr. laganna kemur fram að rekstrarleyfishafa, sem falinn er einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lúti einkarétti. Þá segir að gjaldskrána skuli leggja fyrir PFS til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku.

3.

Kærandi hyggst leggja niður viðbótarafslætti á þeim grundvelli að ekki sé unnt að sýna fram á þann kostnað sem sparast í starfsemi kæranda vegna reglubundinna viðskipta á mánaðarlegum grundvelli. Því séu ekki skilyrði til að skylda kæranda til að veita slíka afslætti á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Kærandi telur að í þeim afslætti sem veittur er vegna þess magns sem afhent er í einu felist allt það kostnaðarhagræði sem kæranda beri að skila til söfnunaraðila eða annarra þeirra sem afhenda mikið magn í einu. Líkt og að framan er rakið hefur kærandi þó allt síðan 2012 veitt afslætti vegna reglubundinna viðskipta á mánaðarlegum grundvelli sem hluta af magnafsláttum á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laganna en hyggst nú leggja þá alfarið niður.

PFS hefur það hlutverk lögum samkvæmt að staðfesta breytingar á gjaldskrár kæranda eða eftir atvikum krefjast breytinga á viðskiptaskilmálum brjóti þeir gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar við á. Þeir viðskiptaskilmálar sem kærandi hefur boðað breytingar á fellur undir gjaldskrá innan einkaréttar og því þarf einnig að hafa í huga samkeppnissjónarmið, líkt og allir málsaðilar hafa og bent á.

Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar kemur fram að PFS telji nauðsynlegt að skoða mat á hagræði og afsláttum því tengdu í heildarsamhengi. Hefur sú afstaða stofnunarinnar legið fyrir allt frá því að gjaldskráin var sett árið 2012 og undir þetta sjónarmið hefur úrskurðarnefndin tekið í fyrri úrskurðum vegna þessara afsláttakjara og gerir enn. Verður það því talið lögmætt sjónarmið og í fullu samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, að krefjast þess að kærandi geri með rökstuddum hætti grein fyrir því hvaða rekstrarlegar forsendur liggi að baki því að fella eigi niður afslætti vegna mánaðarlegra heildarviðskipta.

Eins er það lögmætt sjónarmið af hálfu PFS að krefjast rökstuðnings fyrir þeirri staðhæfingu kæranda að þeir magnafslættir sem eftir standa óbreyttir komi að fullu til móts við þá lagaskyldu er hvílir á kæranda á grundvelli 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

Líkt og að framan er rakið lagði kærandi sjálfur fram í janúar 2013 tillögu vegna viðbótarafsláttar vegna heildarviðskipta á mánuði og rökstuddi hana. Var lagt til að þeir næmu 0-3% að hámarki. PFS féllst ekki á þá niðurstöðu og færði rök fyrir því að veittir afslættir ættu að nema 0-5%. Ljóst er að PFS hefur ekki heimild til að breyta gjaldskrá en getur synjað að staðfesta hana eða krafist breytinga á viðskiptaskilmálum.

Ekki verður séð af málsgögnum að kærandi hafi stutt mál sitt með gögnum frá t.d. ytri endurskoðendum sínum eða öðrum sérfræðingum sem metið hafa mismunandi aðferðafræði kæranda sjálfs og þá sem PFS hefur stuðst við. Í niðurlagi hinnar kærðu ákvörðunar minnir PFS á að gjaldskrár einkaréttar skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Fram kemur það mat PFS að aðferð við útreikning sem byggir á kostnaðargreiningu ÍSP, sem stofnunin hafi yfirfarið og samþykkt með breytingum, samræmist þessari meginreglu laga um pósthjónustu. Í þeim tilgangi að greina sparnað sem rekja má til magnviðskipta telur PFS að taka eigi mið af kostnaðarþókhaldi kæranda, sem byggir á raunkostnaði hans að viðbættum hæfilegum hagnaði. Verður að telja, í ljósi allra málsatvika, að fullt tilefni hefði verið fyrir kæranda að rökstyðja mál sitt frekar. Á PFS verður ekki lögð sú skylda að rökstyðja ástæður fyrir breytingum á gjaldskrá kæranda á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Hlýtur kærandi að axla sönnunarbyrði og röksemdafærslu að þessu leyti. Verður ekki talið að PFS hafi brotið gegn rannsóknarreglu heldur hafi stofnunin í reynd sinnt henni með því að hafa ítrekað óskað eftir viðhlítandi gögnum frá kæranda. Þau gögn sem um ræðir ættu að vera í umráðum kæranda og því ekki um brot á meðalhófi að krefjast frekari rökstuðnings af hálfu kæranda. Verður að telja að PFS hafi verið það nauðsynlegt til þess að stofnunin gæti gengið úr skugga um að ákvörðun um niðurfellingu afsláttarins væri í samræmi við ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

Þannig er ekki unnt að fallast á þau sjónarmið kæranda að ógilda eigi hina kærðu ákvörðun á grundvelli þess að hún sé andstæð lögum, haldin alvarlegum form- og efnisannmörkum, fari gegn málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins eða feli í sér ómálefnalega meðferð stjórnsýsluvalds. Er kröfu kæranda því hafnað.

Vegna kröfu kæranda þess efnis að málið verði tekið til munnlegs málflutnings telur úrskurðarnefndin að málsatvik og ástæður séu ekki með þeim hætti að 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 36/2009 eigi við og er þeirri kröfu því hafnað.

4.

Í ljósi alls framangreinds er kröfum kæranda hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

Kærandi greiði málskostnað í ríkissjóð líkt og í úrskurðarorði greinir.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS nr. 23/2017, frá 31. október 2017, um afslætti vegna reglubundinna viðskipta í pósti, er staðfest.

Kærandi greiði í málskostnað að fjárhæð 2.772.000 kr. í ríkissjóð
að fráðregnu málsskotsgjaldi, 150.000 kr.

Reykjavík, 5. nóvember 2018

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring