

Póst- og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4,
108 Reykjavík
B.t. Friðrik Pétursson

Greinargerð Íslandspósts ohf. með tilkynningu um brottfall viðbótarafslátta magnpósts.

Reykjavík 12. maí 2020

Samantekt:

Íslandspóstur ohf. (Pósturinn) upplýsir Póst- og Fjarskiptastofnun (PFS) um að fyrirtækið hyggt ekki nýta heimild nýrra póstlaga nr. 98/2019 með þeim hætti að veita viðbótarafslátt fyrir magnpóst vegna reglulegra viðskipta, enda telur fyrirtækið grundvöll fyrir slíkum viðskiptaskilmálum ekki vera fyrir hendi.

Pósturinn telur ekki ástæðu til að fara í graf götur með þá staðreynd að fyrirtækið taldi viðbótarafslátt, eins og kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 16/2012, ekki ákjósanlegt fyrirkomulag enda er það á allra færi að kynna sér á heimasíðu PFS þær vendingar sem orsakast hafa af viðbótarafslætti magnpósts á þeim átta árum sem senn eru liðin frá ákvörðun 16/2012.

Einmitt vegna þeirra vendinga telur Pósturinn rétt að tilkynningu um slíka breytingu fylgi greinargerð þessi er skýrir nánar þær breytingar sem átt hafa sér stað á síðastliðnum 8 árum og liggja að baki hins nýja fyrirkomulags magnpósts.

Pósturinn telur að verðskrá sem nú er í gildi taki til og endurspegli sparnað sem hljótist af því að póstur sé settur í dreifingu í gegnum þjónustuleiðina Magnpóstur.

Eins og leiðir af eftirfarandi umfjöllun hefur ýmis þróun átt sér stað í því umhverfi sem magnpóstur er staðsettur síðan viðbótarafsláttur 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 haft 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.

Áður en eftirfarandi umfjöllun hefst, er þörf á að slá þann varnagla að þótt svo að hinir svokölluðu viðbótarafslættir eins og þeir hafa viðgengist hingað til, eigi bæði við um fyrirtæki sem afhenda mikið magn í einu, sem og fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitenda til dreifingar, þá hafa það einkum verið hinir síðarnefndu, svokallaðir póstsöfnunaraðilar, sem hafa notið góðs af viðbótarafsláttum hingað til. Leitast verður við að taka mið af þeirri staðreynd í umfjöllun hér að aftan. Þannig mun umfjöllun um þær ástæður sem haldið hefur verið á lofti sem grundvelli viðbótarafslátta fyrst og fremst beinast að því sem almennt gildir um mögulega móttakendur viðbótarafslátta. Í einhverjum tilvikum má hins vegar gera ráð fyrir því að sérstakt tillit þurfi að taka til söfnunaraðila og mun þá umfjöllun taka mið af því eftir því sem nauðsyn krefur.

I

Breytt umhverfi magnpósts

1.1 Upplýsingatækni

Pósturinn neitar því ekki að rekstur pósthjónustu kann, eins og allur annar rekstur, að lúta ákveðnum starfsgreinaháðum (e. sector specific) lögmálum og að sama skapi neitar Pósturinn því ekki að rekstur á öreyrri í miðju úthafi kunni einnig að vera háður lögmálum sem ekki eiga við um rekstur í stærri hagkerfum hins vestræna heims, sem betur eru í sveit sett m.t.t. samgangna og verslunarleiða. En Pósturinn er þó ekki sannfærður um að rekstur pósthjónustu á Íslandi sé svo einstakt tilvik í fyrirtækjarekstri á heimsvísu að ekki eigi við að allar hinar stórkostlegu framfarir í upplýsingatækni síðastliðinna 8 ára, sem hafa að miklu leyti gengið út á að einfalda boðleiðir og tryggja að upplýsingar séu öruggar og áreiðanlegar og að þær geti „saumlaust“ ratað inn í tölvustýrð vinnslukerfi, geti ekki haft jákvæð áhrif á rekstur pósthjónustu á Íslandi, eins og þær hafa haft jákvæð áhrif á fjölda atvinnugreina um allan heim.

Upplýsingatækni framfarir hafa m.a. gert það að verkum að tiltekin verk sem áður kröfðust sérþekkingar eða reynslu, hafi orðið fleirum fært að inna af hendi. Á það til að mynda vel við um þau verk sem felast í því að telja póst, raða honum og skila inn upplýsingum um magn og tímasetningu. Þannig er ekki að sjá að aðilar verði nokkru betri í þeim starfa þótt þeir hafi gert það ítrekað og endurtaki leikinn með reglulegu millibili. Þannig er ekki að sjá að munur sé í dag á þeim sem senda Póstinum slíkar upplýsingar með reglubundnum hætti og þeim sem gera það með stopulla millibili.

Að sama skapi má benda á að ef það var talið fyrir átta árum, þ.e.a.s. 2012, að hagræði fælist í því að einn söfnunaraðili safnaði saman upplýsingum um magn hvers og eins sendanda og kæmi þeim upplýsingum áleiðis til Póstsins, þá kann að vera að framfarir í upplýsingatækni hafi haft áhrif á hversu mikið hagræði fælist í því í dag. Framþróun í upplýsingatækni hefur verið einn mesti vaxtarvettvangur vestrænna landa allar götur síðan 2012. 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 gagnsendendum, áður en þeim er miðlað áfram í einu lagi til Póstsins, hafi hið auðveldasta 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 árétt að hin almenna jafnræðisregla kveður ekki aðeins á um að áþekkt tilvik skuli fá áþekka meðferð, heldur kveður hún einnig á um að ólík tilvik skuli hljóta ólíka meðferð. Þegar upplýsingatækni 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 álíta 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 réttlætánlegt að aðilar hljóti mismunandi meðferð á grundvelli reglubundinna viðskipta.

1.2 Póstmiðstöð

Samhliða upplýsingatækni framförum, og að einhverju leyti á grundvelli þeirra, hefur verið mögulegt að innleiða nýja tækni og ferla í þeim hluta vinnslu magnpósts sem mannshöndin hefur enn mesta aðkomu að. Þannig hafa orðið breytingar á vinnsluferlum í kjölfar metnaðarfulls starfs við að sjálfvirknivæða og endurhanna vinnslulínur í endurnýjaðri, stærri og öflugri póstmíðstöð þ.m.t. með pósthöfðunarfél sem ekki var tekið tillit til í útreikningum 2012, enda vélin tekin til notkunar eftir þann tíma. Þessar breytingar hafa gert fyrirtækinu kleyft að takast betur á við innflæði og vinnslu gagnsendinga.

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

1.3 Magn sendinga

Samtímis því sem að framan hefur verið tíundað um samspil þróunar upplýsingatækni og vinnsluferla í póstmíðstöð, hefur einnig orðið töluverður samdráttur í sendum bréfum, bæði venjulegum pósti og magnpósti svo sem eftirfarandi yfirlit sýnir:

Samdráttur í magni 0-50 gr. magnpósts (einkaréttur)

[Ár	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mannfjöldi	325,671	329,100	332,529	338,349	348,450	356,991

Magn

Söfnunaraðilar	[]	[]	[]	[]	[]	[]
----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Annað	[]	[]	[]	[]	[]	[]
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Heildarmagn	[]	[]	[]	[]	[]	[]
--------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Söfnunaraðilar % heild	[]%	[]%	[]%	[]%	[]%	[]%
------------------------	------	------	------	------	------	------

Magnbr. söfnunaraðilar	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%
------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Magnbr. annað	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Magnbr. heild	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[]%	-[] ¹
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------------------

Stærri og öflugri póstmíðstöð, nútímavædd vinnubrögð auk þess gífurlega samdráttar í magni pósts sem sést hér að ofan leggst allt á árar þess að sá magnpóstur sem berst til Póstsins veldur litlum örðugleikum hvað varðar yfirsýn og getu Póstsins til að stilla starfsemi sína af.

1.4 Brottfall einkaréttar

Fyrirkomulagi því er 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 gildisstíma fyrrverandi laga um póstpjónustu, 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

¹ Tölur felldar brott vegna trúnaðar.

brott. Á meðan einkaréttur íslenska ríkisins á dreifingu bréfa upp að 50 gr. var við lýði var öðrum aðilum, eðli máls samkvæmt, ekki heimilt að dreifa slíkum bréfum. Ein af afleiðingum þess var sú að magnpóstsendendum eða póstsöfnunaraðilum 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 opinn 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.

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 eftirágreidda afslættina í samningum Vífilfells voru yfirleitt á þann veg að Vífilfell endurgreiddi viðskiptavinum ákveðna krónutölu á grundvelli magns seldrar vöru eða miðað við ákveðna kaupfjárhæð. Oft voru þessi ákvæði einnig tengd því að ákveðin sölumarkmið myndu nást.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um skyldleika þessa fyrirkomulags við það sem tíðkast um viðbótarafslætti í magnpósti eins og þeim er lýst hér að ofan.

Um þetta fyrirkomulag samninga Vífilfells sagði Samkeppniseftirlitið:

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

Slík ummæli hafa ef til vill ekki þótt eiga við í samhengi við viðbótarafslætti magnpósts fram að áramótum 2019/2020, þar sem umræddur markaður einkenndist af einkarétti ríkisins. Við það að einkarétturinn er á brott fallinn og raunhæfur möguleiki er á því að Póstinum sé veitt samkeppni í viðskiptum með magnpóst, er þó full ástæða til að lesa þessi ummæli í samhengi við viðbótarafslætti magnpósts.

Ekki dregur það úr ástæðu til að líta til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins, að hugtakið „viðbótarafsláttur“ er berum orðum notað í umfjöllun stofnunarinnar, sbr:

„Oft er með afsláttunum jafnframt verið að verðlauna viðskiptavinum 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 keppnauta að komast inn á markaðinn.“

Í gjaldskrá Póstsins fyrir magnafslátt er, svo sem venja hefur verið um gjaldskrá fyrir magnpóst, tekið tillit til þess sparnaðar sem magnviðskipti hafa fyrir Póstinum þótt ekki sé um að ræða viðbótarafslátt vegna endurtekinna viðskipta.

Í máli Vífilfells áréttaði Samkeppniseftirlitið enn fremur að afsláttarfyrirkomulag sem byggist 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.

Benti stofnunin sérstaklega á að í þessu sambandi teljast þeir afslættir lögmætir sem veittir eru í tengslum við einstök viðskipti og vegna þess hagræðis sem leiðir af þeim tilteknu viðskiptum.²

Þannig telur Pósturinn sig vera innan ramma samkeppnisréttar við hið nýja fyrirkomulag magnafslátta, enda stendur til að veita afslátt sem er í tengslum við einstök viðskipti vegna hagræðis sem leiðir af þeim tilteknu viðskiptum. Pósturinn hefur lagt mikið kapp á það að starfa í samræmi við reglur samkeppnisréttarins og þótt Pósturinn ætli sér ekki að lýsa með bindandi hætti yfir eða gerast dómari í eigin sök um hlutdeild fyrirtækisins í þeim mörkuðum er varða magnpóst, óskar fyrirtækið eftir því að vera ekki sett 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.

1.5 Áhrif breytinga í umhverfi magnpósts á grundvöll viðbótarafslátta

Svo sem getið var að framan, hefur verið fjallað um viðbótarafslætti í fyrri ákvörðunum PFS, úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála og jafnvel fyrir héraðsdómi. Að endingu virðist sem svo að eftirfarandi afstaða úrskurðarnefndarinnar 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.

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 ofmönnum 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.

Svipuð sjónarmið birtust í bréfi PFS til Póstsins 30. maí 2017, en þar er að finna eftirfarandi umfjöllun:

„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 viðbótarafsláttur umfram aðra viðskiptavinum félagsins byggðist á því að þessir aðilar geta að mati PFS haft reglubundið samráð við ÍSP þegar um afhendingu á mjög miklu magni pósts er að ræða, auk jafnari gæða, forflokunar, röðunar o.fl. Því mætti gera ráð fyrir að slík viðskipti sköpuðu tækifæri fyrir ÍSP að nýta betur fjármagn og mannafla í móttöku og flokkun pósts.“

² Má þar t.d. vísa til ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB frá 22. september 1997 í máli nr. IV/34.621 Irish Sugar, en þar segir: „Quantity discounts are normally paid in respect of individual orders (i.e. unrelated to the customer's purchases over a period of time) and in return for cost savings achieved by the supplier.“

Þau lykilhugtök sem endurspeglast í afstöðu nefndarinnar og PFS virðast þannig snúast fyrst og fremst um samráð, yfirsýn, jafnari gæði, betri forflokun og röðun. Til hægðarauka má skipta þessum atriðum upp í tvo meginflokka vegna innbyrðis skyldleika þeirra. Annars vegar er fjallað um rök er byggja á samráði og yfirsýn og hins vegar er fjallað um rök er byggja á gæðum, forflokun og röðun.

Er það afstaða Póstsins að þær breytingar sem orðið hafa á umhverfi magnpósts og tíunduð hafa verið hér að framan í 1.1 – 1.4, hafi haft þær afleiðingar að þau rök sem hingað til hafi legið til grundvallar viðbótarafsláttum eigi ekki við í dag. Verður hér á eftir gerð grein fyrir þeim áhrifum sem breytingar í umhverfi magnpósts hefur haft á þau atriði sem hingað til hafa verið lögð til grundvallar viðbótarafsláttum.

1.5.1 Samráð og yfirsýn

Því var haldið fram að regluleg viðskipti með magnpóst hefðu í för með sér hagkvæmni sökum þess að með endurteknum viðskiptum myndi Pósturinn öðlast aukna yfirsýn. Leiddi það til þess kerfis sem er við lýði í dag, eins og því er lýst hér að framan, þ.e.a.s. að viðbótarafsláttur sé veittur, eða í raun endurgreiddur fyrir að senda 20.000 bréf þrjá mánuði í senn.

Pósturinn telur ekki auðsýnt hvers vegna talið er að yfirsýn aukist eftir þrjá mánuði og hvers vegna miðað er við afturvirka greiðslu til að auka yfirsýn. Til að yfirsýn geti talist nytsamleg í viðskiptalegum tilgangi, þarf hún að gera viðkomandi fyrirtæki kleyft að leggja líklegt mat á óörðna framtíð. Erfitt er því að sjá hvernig það eykur yfirsýn til framtíðar að veita endurgreiðslu fyrir viðskipti í liðinni tíð.

Pósturinn getur þó fallist á að grunnhugmyndin kann að byggja á sjónarmiðum sem gætu, *við fyrstu sýn*, virkað skynsamleg. Viðskipti sem eru algerlega í föstum skorðum fram á veginn minnka óvissu. Óvissa hefur kostnað í för með sér. Sé óvissu skipt út fyrir fullvissu, ætti umræddur óvissukostnaður að sparast.

Í samhengi viðbótarafsláttar er um að ræða þau rök að Pósturinn kynni að geta stillt sína starfsemi af vegna þess að vitað væri að stór sending væri á leiðinni. Þannig gæti Pósturinn hagrætt annari starfsemi til hliðar, eða náð í auka vinnuafli. Sem fyrr segir virkar þetta skynsamlegt við fyrstu sýn. Þegar betur er að gáð hins vegar, stenst þessi afstaða ekki skoðun í raunveruleikanum eins og hann hefur þróast síðastliðin ár. Er það m.a. vegna þess að Pósturinn er í slíkri stöðu að fyrirtækinu er þröngur stakkur sniðinn til að útiloka óvissukostnað með þeim ráðum sem önnur fyrirtæki gætu gripið til. Þar er fyrst og fremst um að ræða möguleika Póstsins til þess að semja um hver bæri kostnað sem skapast vegna óvissu og þess að áhætta raungerist. Áhættu og óvissu er næsta ómögulegt að eyða. Á hinn bóginn er hægt að semja um hver ber kostnaðinn af því að áhætta raungerist og þar með takmarka óvissukostnað a.m.k. annars aðilans. Til þess að Pósturinn hefði það hagræði af reglubundnum viðskiptum sem um er að ræða hér vegna minnkaðs óvissukostnaðar, þyrfti því að semja um að annar aðili en Pósturinn bæri þann kostnað.

Sé ætlunin engu að síður að gefa því gaum hvernig röksemd um fyrirsjáanleika myndi leggjast út, verður í *fyrsta lagi* að taka eftirfarandi með í reikninginn: Til þess að Pósturinn gæti stillt sína verkferla af, þyrfti Pósturinn að hafa heimild til að skilyrða afhendingu magnpósts sem ætlað er að njóta viðbótarafsláttar þannig að bindandi væri fyrir magnsendanda, hvort heldur væri um að ræða hefðbundinn magnsendanda eða söfnunaraðila. Í þessu dæmi má gefa sér að það myndi skapa kostnað að ræsa út sérstakan mannskap hjá Póstinum og einnig myndi það skapa kostnað að hliðra til í kerfinu fyrir sendingum af þeirri stærðargráðu að afkastagetan myndi fara út fyrir þölmörk venjulegrar vinnslu. Til að þetta fyrirkomulag gæti gengið upp þyrfti því að vera samningssamband á milli Póstsins og magnsendanda/söfnunaraðila sem kvæði á um að viðkomandi væri skyldugur til að tilkynna með nægilegum fyrirvara að hann myndi koma með ákveðið magn á ákveðnum tíma, svo Pósturinn gæti verið tilbúinn. Slíkur samningur þyrfti einnig að kveða á um afleiðingar af vanefndum, skyldi magnsendandi/söfnunaraðili ekki standa við sína samningsskyldu, svo Pósturinn stæði ekki uppi með útlagðan kostnað en engar tekjur. Með öðrum orðum, að Pósturinn hefði með samningum dregið úr óvissukostnaði sín megin. Eins og hið lagalega umhverfi er í dag, væri Póstinum að öllum líkindum ekki heimilt að neita magnsendanda, og því síður póstsöfnunaraðila, um þjónustu myndi hann koma með sendinguna daginn eftir. Þá yrði til enn meiri kostnaður fyrir Póstin;

bæði sokkinn kostnaður vegna dagsins áður, auk þess kostnaðar og óhagræðis að bregðast við ófyrirséðu magni á ófyrirséðum tíma. Sem fyrr segir mætti Pósturinn tæpast neita um þjónustu, bæði út frá lögum um pósthjónustu, sem og út frá samkeppnisréttarlegum forsendum. Því væri Póstinum sá einn kostur í stöðunni, ef fyrirtækið ætti ekki eitt að sitja eftir með allan þennan kostnað, að láta samning kveða á um að allur samanlagður kostnaður af þessu óhagræði væri borinn af magnsendanda/póstsöfnunaraðila.

Ef Pósturinn myndi ekki semja með slíkum hætti til að takmarka óvissukostnað, væri kostnaðarútreikningur Póstsins sem liggur til grundvallar verðskrár fyrir magnpóst, fallinn um sjálfan sig og verðskráin orðin ómarktæk.

Þótt Pósturinn ætli ekki að gera öðrum upp afstöðu, þá er það fyrirtækinu til efa að slíkt fyrirkomulag væri eftirsótt af magnpóstsendingum og þá sérstaklega póstsöfnunaraðilum vegna aukinnar áhættu og íþyngjandi rekstrarfyrirkomulags. Að sama skapi er ólíklegt að það gæti staðist kröfur Samkeppniseftirlitsins³ um háttsemi Póstsins á mörkuðum pósthjónustu (hversu mörgum sem þeir eru taldir vera), sbr. umfjöllun í kafla 1.4 hér að framan. Einnig er Póstinum til efa að PFS teldi slíkt ástand æskilega niðurstöðu.

Í öðru lagi má geta þeirra sérstöku sjónarmiða sem gilda um póstsöfnunaraðila í þessu dæmi. Til þess að póstsöfnunaraðili ætti að geta veitt fullvissu fyrir magni og tíðni magnpósts, þyrfti söfnunaraðili að hafa einhverja stjórn á magni og tímasetningu pósts. PFS hefur viðurkennt að það er ekki á forræði póstsöfnunaraðila hversu mikið magn berst í þeirra kerfi og hvenær.⁴ Enn fremur væri fyrir Póstinn, ef eitthvað er, meiri hagur í því að fá ekki uppsafnað mikið magn frá mörgum mismunandi sendendum í einu, afhent frá póstsöfnunaraðila. Betra væri fyrir Póstinn að magnpóstsendingar bærust í minni skömmum og dreifðust betur milli daga fyrir jafnari vinnslu.

Þannig mætti sjá í hendi sér að þótt að það gæti, í kenningunni, virkað skynsamlegt að hagur sé af því að Pósturinn geti keyrt á þrengri afkastagetu sem hægt sé að setja til hliðar til að koma stórum fyrirsjáanlegum magnsendingum í gegn þegar á reynir, þá er það aðeins við fyrstu sýn. Við nánari athugun, myndi slíkt fyrirkomulag krefjast meðala sem væru ef eitthvað er, heldur verri en kvillinn.

Við þetta má svo bæta að út frá því sem áður er tíundað um aukna skilvirkni í póstmstöð og samdrátt í bréfum, að vinnslugeta Póstsins er mjög vel stillt af til að taka við því flæði af bréfpósti sem fyrirtækið sjálft veit að við er að búast. Það er ekki úr lausu lofti gripið að Pósturinn geti með nokkurri vissu búist við tilteknu magni á tilteknum tíma án þess að til þess komi að póstsöfnunaraðilar eða aðrir stórir magnpóstsendingur miðli slíkum upplýsingum. Gagnsæi markaðarins er nefnilega nokkuð mikið enda ekki um mikinn fjölda sendenda reglulegs magnpósts að ræða og þótt magn magnpósts fari minnkandi, er mynstur markaðarins tiltölulega stöðugt. Má þessu til stuðnings t.a.m. geta þess að í umsögn Póstmarkaðarins sem fram kemur í ákvörðun PFS nr. 23/2017, segir „[...] að viðskiptin með magnpóst séu í föstu ferli og að pósturinn viti með nokkurri vissu hversu mikið magn berst á hverjum degi eða hvenær innan mánaðar eða árs álags gætir.“

Þannig má segja að til þess að sú útfærsla á samráði sem til þyrfti að koma til að dregið yrði úr óvissukostnaði Póstsins miðað við núverandi upplýsingatækni og vinnslugetu í póstmstöð, sé illmöguleg. Um yfirsýn gilda að miklu leyti svipuð rök. Gögn um fyrri viðskipti nýtast ekki til að draga úr

³ Samkeppniseftirlitið hefur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2011 talið það samkeppnishamlandi háttsemi þegar markaðsráðandi fyrirtæki áætla heildarinnkaup viðskiptavina fyrir tiltekið tímabil og veitir afsláttarkjör gegn því að viðskiptavinirnir standi við áætluð innkaup. Með því bendir stofnunin á að þrýstingur sé skapaður á viðskiptavini um að kaupa ekki af öðrum keppinautum þar sem þeir missa af afslætti hjá hinu markaðsráðandi fyrirtæki náist ekki sett takmark um heildarinnkaup.

⁴ Í bréfi PFS til Póstsins dags. 30. maí 2017 segir „Ofangreint takmarkast þó við raunkostnað ÍSP af viðkomandi þáttum í starfsemi sinni, svo og lög og reglur sem gilda um rekstarleyfishafa, auk þess sem hafa ber í huga þann takmarkandi þátt að sendendur pósts hafa mest um það að segja í hve miklu magni og hvenær póstur berst hverju sinni, en ekki ÍSP eða söfnunaraðilar.“

óvissukostnaði fram á veginn, ekki síst í ljósi þess að markaðurinn er nú þegar nægilega gegnsær til þess að Pósturinn geti stillt sig af. Þau meðöl sem til þyrftu til að auka yfirsýn Póstsins enn frekar væru að öllum líkindum óæskileg.

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 panta 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 panta bakka í fyrsta eða fimmtánda skiptið þann mánuðinn.

1.5.2 Gæði, forflokkingun og röðun

Af því sem að framan greinir er upplýsingamiðlun til Póstsins um sendingar komin í viðmót sem er orðið mjög notendavænt. Að sama skapi eru skilyrði um frágang magnpósts nokkuð augljóslega ætluð til þess að tryggja forflokkingun og röðun. Ef forflokkingun og röðun er ekki í lagi, fær viðkomandi sendandi ekki að senda í magnpósti. Afsláttarkerfi magnpósts tekur tillit til þeirrar vinnu sem til sparast hjá Póstinum vegna forflokkingunar og röðunnar. Þannig er ekki að sjá að það verði nein breyting á því er snýr að forflokkingun og röðun hvort aðili sendi yfir eða undir 20.000 bréf þrjá mánuði í röð.

Að sama skapi er það engin trygging fyrir gæðum hvers og eins bréfs hvort aðili sendi yfir eða undir 20.000 bréf þrjá mánuði í röð. Það er ekki orsakasamhengi milli tíðni og magns annars vegar og gæða hins vegar. Sami aðillinn getur skilað af sér óvönduðu verki í hvert einasta skipti þótt hann sendi fimm þúsund bréf í hverri viku. Í raun er það einn af veikleikum kerfisins að aðilar hafa hvata til að spara sér krónurnar og kasta til höndum við að senda magnpóst, svo lengi sem þeir mæta lágmarksskilyrðum viðskiptaskilmála.

Enn fremur má halda því til haga að gæði hvers og eins bréfs eru undir sendanda sjálfum komið, en ekki söfnunaraðila. Þannig er ekki augljóst, út frá jafnræðissjónarmiðum, hvers vegna söfnunaraðilar ættu að fá viðbótarafslátt vegna gæða sem þeir hafa ekki hönd í bagga með að tryggja.

Forflokkingun og röðun o.fl. eru því atriði sem eru í raun ekki eitthvað sem aðilar sem senda með reglubundnum hætti magnpóst, svo sem póstsöfnunaraðilar, gera með öðrum hætti eða umfram aðra sem senda magnpóst með stopulli hætti. Það einfaldlega leiðir af viðskiptaskilmálum magnpósts, að til þess að geta notið þess fjárhagslega hagræðis að greiða samkvæmt verðskrá magnpósts, þarf að útbúa bréf með þessum hætti eins og birtist á heimasíðu Póstsins:

„Skilyrði um frágang Magnpósts

Véflokkanlegur magnpóstur skal afhentur Póstinum í bökkum sem Pósturinn útvegar sendanda að kostnaðarlausu.

Öll bréf skulu:

- ☐ Snúa eins í bakka
- ☐ Sama stærð/lögun
- ☐ Vera í sama þyngdarflokki
- ☐ Bréf til útlanda skulu vera aðskilin í sér bökkum frá innlendum bréfum.
- ☐ Hver bakki skal einungis innihalda bréf sem tilheyra einum sendanda (ein kennitala/ein undirskennitala)
- ☐ Ef um mikið magn er að ræða þar sem bakkar eru settir í grindur, þá skal hver grind innihaldasams konar póst á eina beiðni.

Leyfilegt er að þyngdarmismunur sé milli póstagötra bréf sem eru saman í bakka, þ.e. ef þau eru innan sama þyngdarflokks. Hver bakki skal einungis innihalda eina tegund af pósti, t.d. A eða B magnpósti.

Handflokkanlegur magnpóstur:

- ☐ Snúa eins í bakkanum.
- ☐ Vera ófrímerkt.
- ☐ Vera eins í stærð/lögun.
- ☐ Sami sendingarmáti, A eða B póstur.
- ☐ Vera í sama þyngdarflokki.

- ☐ Flokkað eftir póstnúmerum.
- ☐ Götuheiti skulu vera í starfsróð innan póstnúmera.
- ☐ Vera ekki stærri en 260 x 350 x 25 mm.“

Uppfylli sendandi þessi skilyrði, er í því fölginn hagkvæmni fyrir Póstinn, sem fyrirtækið skilar til viðskiptavina sinna með því að heimila þeim að greiða samkvæmt verðskrá magnpósts. Því getur það ekki verið grundvöllur þess að veita þeim sem senda reglulega magnpóst sérstaka afslætti umfram aðra sem lúta nákvæmlega sömu skilmálum.

1.5.3 niðurlag

Af ofansögðu athuguðu, telur Pósturinn að með breyttri umgjörð magnpósts hafi fjarað undan þeim rökum sem áður voru talin standa til þess að réttlæta viðbótarafslátt magnpósts.

Metnaðarfullar umbætur í verkferlum, upplýsingatæknilausnum og viðskiptaskilmálar magnpósts virka samanlagt það vel að hvorki magnpóstsendendur sjálfir, né póstsöfnunaraðilar geta með trúverðugum hætti haft meira 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 pósts.

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 brunni að krafa um jafnræði samkvæmt nýjum póstlögum, sem og bann samkeppnisréttar um mismunun⁵ 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 tilkynntrar breytingar, standist hvort tveggja kröfur um gegnsæi og jafnræði.

⁵ Sjá m.a. afstöðu Hæstaréttar í máli nr. 273/2015, en þar segir: “Samkvæmt lögskýringargögnum er 11. gr. samkeppnislaga byggð á 54. gr. EES-samningsins og tekur c. liður 2. mgr. lagagreinarinnar meðal annars til misnotkunar sem felst í því að fyrirtæki býður sumum af viðskiptavinum sínum afslætti sem ekki bjóðast öðrum sem eiga við það sams konar viðskipti. Til skýringar er þar nefnt að almennt sé afsláttarfyrirkomulag sem byggist á kostnaðarlegum forsendum, það er verðlækkun sem grundvallist á lægri kostnaði, ekki talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni, heldur sé það þvert á móti talið geta eflt virka samkeppni, ef það byggist á hlutlægum og sanngjörnum forsendum sem kaupendur þekki. Á hinn bóginn geti afslættir sem ekki byggjast á slíkum sjónarmiðum haft áhrif á samkeppni milli fyrirtækja og þar með á aðgang að markaðnum. Eigi það sérstaklega við þar sem samkeppni sé þegar takmörkuð vegna ráðandi fyrirtækis á viðkomandi markaði.“

II

Um Jafnræði og fyrirsjáanleika

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

Eins og leiðir af dómi CJEU nr. C-340/13, betur þekkt 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 sendenda. 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 sendenda.

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 raunverulegur sendandi er ábyrgur fyrir.

Verði ekki hægt að fallast á þá útfærslu gjaldskrár sem Pósturinn 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. rausendendum slíka afslætti á grundvelli endurtekinna viðskipta. Slíkt kerfi gengur þó aðeins upp ef litið 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.

Virðingarfyllst,

f.h. Íslandspósts ohf.