

17. febrúar 2017

Ákvörðun nr. 8/2017

## **Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmargaði**

### **EFNISYFIRLIT**

	bls.
I. SAMANTEKT .....	4
1. Um Íslandspóst .....	4
2. Samkeppnishindranir á póstmargaði .....	4
3. Sátt Íslandspósts og Samkeppniseftirlitsins .....	6
4. Grundvöllur sáttar .....	8
5. Um mögulegt afnám einkaréttar og áhrif þess .....	10
6. Um verkaskiptingu Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar .....	11
II. MÁLSMEÐFERÐ .....	13
1. Upphaf sáttarviðræðna .....	13
1.1 Athugasemdir kvartenda við upphaf sáttarviðræðna .....	13
2. Sáttarviðræður og drög að sátt .....	16
2.1 Frekari gagnaöflun .....	18
III. UM ÁKVÆÐI SAMKEPPNISLAGA .....	21
IV. UM ÍSLANDSPÓST .....	24
1. Almenn um fyrirtækið .....	24
2. Einkaréttur og alþjónusta .....	25
V. MARKAÐIR OG STAÐA FYRIRTÆKJA Á ÞEIM .....	28
1. Vöru- og þjónustumarkaður .....	28
1.1 Markaðsaðgreining pósthjónustu .....	28
1.1.1 Póstsöfnun/Póstmiðlun .....	30
1.1.2 Markaður fyrir dreifingu áritaðs pósts .....	30
1.1.3 Markaðir fyrir dreifingu óáritaðs pósts og dagblaðadreifingu .....	31
1.1.4 Vöruflutningar og sendibílaakstur .....	33
1.1.5 Hraðpósthjónusta .....	36
2. Landfræðilegur markaður .....	37
3. Staða Íslandspósts á mörkuðum málsins .....	37
3.1 Staða Íslandspósts á sviði almennrar pósthjónustu .....	38
3.2 Staða Íslandspósts á markaði fyrir vöruflutninga .....	39

3.3	Staða Íslandspóstis á öðrum mörkuðum og niðurstaða .....	39
VI.	VÍXLNIÐURGREIÐSLA OG ÚRLAUSN SAMKEPPNISMÁLA Á PÓSTMARKAÐI.....	41
1.	Um víxlneiðurgreiðslu .....	43
2.	Fyrirmæli pósthjónustulaga varðandi verð, gæði, bókhald og eftirlit PFS.....	45
3.	Deutsche Post I – Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2001.....	47
4.	Mál Post Danmark vegna kvörtunar Forbruger-Kontakt .....	52
5.	LRAIC nálgunin .....	54
VII.	AÐGERÐIR TIL AÐ STYRKJA SAMKEPPNISÁÐSTÆÐUR Á PÓSTMARKAÐI .....	58
1.	Um I. kafla sáttarinnar - Markmið aðgerðanna og bakgrunnur.....	58
2.	Um II. kafla – Innra starfsskipulag Íslandspóstis og viðskipti við keppinauta.....	58
3.	Um III. kafla –Samkeppnisþættir innan Íslandspóstis .....	59
3.1	Skilgreining á samkeppnisstarfsemi (6. gr.) .....	60
3.2	Sérstök rekstraruppgjör vegna starfsemi móðurfélags (7. gr.) .....	63
3.3	Afkoma einkaréttarvarinnar starfsemi á stakstæðum grunni (gr. 7.1) .....	64
3.4	Um mat á langtímameðalviðbótarkostnaði samkeppnisþátta (gr. 7.2) .....	64
3.5	Afkoma samkeppnisþátta (gr. 7.3) .....	66
3.6	Víxlneiðurgreiðsla (gr. 7.4).....	66
3.7	Aðgerðir vegna taps á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.) .....	67
3.8	Viðbrögð vegna yfirvofandi taprekstrar (gr. 8.1).....	68
3.9	Mat á broti (gr. 8.2).....	68
3.10	Aðgerðir (gr. 8.3).....	68
4.	Um IV. kafla - Starfsemi dótturfélaga og viðskipti innan samstæðu.....	68
4.1	Starfsemi sem reka skal í dótturfélagi (9. gr.) .....	69
4.2	Rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga (gr. 9.1) .....	69
4.3	Félagaform og fjármögnun dótturfélaga (gr. 9.2).....	70
4.4	Viðskipti og samningar milli félaga innan samstæðunnar (gr. 9.3) .....	70
4.5	Grunnviðskiptareglur (gr. 9.3.1).....	70
4.6	Veiting stoðþjónustu til dótturfélags o.fl. (9.3.2 gr.) .....	71
4.7	Markaðssetning og samningagerð (gr. 9.3.3) .....	71
4.8	Arðsemisstefna dótturfélaga (gr. 9.4) .....	71
4.9	Taprekstur dótturfélaga (gr. 9.5).....	72
5.	Um V. kafla – Samkeppnisréttaráætlun og eftirlit með fyrirmælum .....	72
VIII.	UM LOK RANNSÓKNA OG SJÓNARMÍÐ KVARTENDA .....	74
1.	Rannsókn byggð á ábendingu Pósthússins ehf. varðandi dreifingu fjölpóstis.....	74
2.	Rannsóknir tengdar innkomu Póstmarkaðarins á póstsöfnunarmarkað.....	75
3.	Erindi Póstmarkaðarins vegna tafar á dreifingu og gjaldskrár 51-2000 gr. ....	78
4.	Erindi Samskipa um meint brot Íslandspóstis á flutningamarkaði.....	79
5.	Erindi Póstmarkaðarins vegna Möppunnar .....	79
6.	Erindi Póstdreifingar um meint brot Íslandspóstis á sviði fjölpóstdreifingar .....	80
7.	Ýmsar ábendingar .....	80
8.	Athugasemdir við drög að sátt .....	81
8.1	Póst- og fjarskiptastofnun.....	81
8.2	Póstdreifing .....	82
8.3	Póstmarkaðurinn .....	83
8.4	Samskip.....	84
8.	Mat Samkeppniseftirlitsins .....	85
8.1	Eiga kvartendur rétt á því að tekin sé afstaða til ætlaðra brota? .....	85

8.2	Sáttin byggir á málefnalegum sjónarmiðum.....	91
8.3	Um gagnrýni á efnisatriði sáttarinnar .....	95
8.4	Um efnisatriði kvartana .....	98
IX.	ÁKVÖRÐUNARORÐ .....	106

## I. SAMANTEKT

Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir skuldbindingum sem Íslandspóstur hefur fallist á að hlíta, með það að markmiði að vinna gegn samkeppnishömlum sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stafað af stöðu Íslandspósts á póstmörkuðum, einkum á grundvelli einkaréttar félagsins á dreifingu áritaðra bréfa. Með því eru samkeppnisaðstæður á markaðnum bættar til muna. Skuldbindingarnar grundvallast á sátt milli Íslandspósts ohf. og Samkeppniseftirlitsins, en Íslandspóstur óskaði eftir viðræðum um sátt.

### 1. Um Íslandspóst

Starfsemi Íslandspósts er reist á aldagömlum grunni. Þannig var póstmálum á Íslandi komið undir sérstaka stjórn undir lok 19. aldar, fyrstu íslensku frímerkin gefin út og fyrstu pósthúsin sett á stofn. Árið 1935 var póstrekturinn sameinaður símarekstri ríkisins, undir merkjum Póst- og símamálastofnunar. Árið 1996 samþykkti Alþingi lög um stofnun hlutafélags um rekstur Pósts- og símamálastofnunar og í upphafi árs 1998 varð hlutafélagið Íslandspóstur hf. til þegar Pósti og síma var skipt upp. Ríkissjóður er áfram eigandi að öllu hlutafé í Íslandspósti.

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, hefur íslenska ríkið enn einkarétt á pósthjónustu vegna áritaðra bréfa allt að 50 gr. Annast Íslandspóstur einkarétt ríkisins á grundvelli rekstrarleyfis frá Póst- og fjarskiptastofnun. Jafnframt hefur Íslandspósti verið falið að sinna alþjónustu í samræmi við IV. kafla fyrrgreindra laga.

Framangreind áralöng uppbygging og viðhald pósthjónustu á vegum ríkisins, sem nú er rekin á vettvangi Íslandspósts, hefur tryggt fyrirtækinu afar sterka stöðu á póstmörkuðum. Vegna einkaréttarins hefur fyrirtækið 100% markaðshlutdeild í dreifingu áritaðs pósts 0-50 gr. og á grunni einkaréttarins og hlutverks fyrirtækisins sem rekstrarleyfishafa og alþjónustuveitanda hefur Íslandspóstur byggt upp öflugt landsdreifikerfi. Þá hefur Íslandspóstur jafnframt haslað sér völl á tengdum mörkuðum.

Við aðstæður sem þessar getur verið erfiðleikum bundið fyrir nýja aðila að stofna til samkeppni á póstmörkuðum. Þannig má nefna að keppinautar Íslandspósts geta þurft tiltekinn aðgang að umræddu dreifikerfi Íslandspósts. Þar af leiðandi geta keppinautar Íslandspósts stundum einnig verið viðskiptavinir fyrirtækisins. Slík staða er almennt viðkvæm í samkeppnislegu tilliti.

### 2. Samkeppnishindranir á póstmörkuðum

Þessir erfiðleikar sem stafað hafa af stöðu Íslandspósts á markaði hafa verið til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinu um nokkurt skeið, þar sem því hafa borist allmargar kvartanir og ábendingar frá aðilum sem starfa á einstökum undirmörkuðum pósthjónustu eða tengdum mörkuðum. Þessar umkvartanir endurspeglar mikla tortryggni og vantraust gagnvart Íslandspósti og því markaðsumhverfi sem háttsemi fyrirtækisins og staða þess skapar keppinautum.

Draga má helstu umkvörtunarefni saman með eftirfarandi hætti:

- Að keppinauti hafi verið mismunað af hálfu Íslandspóstis við verðlagningu á þjónustu vegna dreifingar fjölpósts í dreifbýli. Slík mismunun hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu og e.a. brot á fyrri ákvörðun samkeppnisyfirvalda.
- Að vöruflutningar Íslandspóstis, í samkeppni við aðra aðila á vöruflutningamarkaði, séu niðurgreiddir af einkaréttarstarfsemi félagsins. Þessi háttsemi hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Að nýr aðili að póstsöfnunarmarkaði hafi orðið fyrir hindrunum í viðskiptum við Íslandspóst, með því að viðskiptaskilmálar fyrirtækisins og samskipti við það hafi falið í sér mismunun gagnvart viðskiptavinum í sambærilegri stöðu og sölusynjun. Hafi Íslandspóstur misnotað markaðsráðandi stöðu sína með þessu.
- Að uppbygging og þróun á svokölluðu rafrænu pósthólfi (Möppunni) sé samkeppnisstarfsemi sem einkaréttarstarfsemi félagsins hafi staðið undir. Hafi dótturfélag Íslandspóstis, e-Póstur ehf., verið rekið með tapi frá ári til árs. Þessi háttsemi hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Að hraðpóstþjónusta Íslandspóstis, TNT hraðflutningar, hafi verið niðurgreidd á grundvelli einkaréttarstarfsemi.
- Að í ófullnægjandi aðskilnaði samkeppnisrekstrar og einkaréttarstarfsemi Íslandspóstis felist að fyrirtækið hafi boðið verð í fjölpóstdreifingu sem séu undir kostnaðarverði og hafi það falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Að Íslandspóstur hafi mögulega nýtt sér innri upplýsingar um kostnaðarverð keppinautar á sviði fjölpóstdreifingar í dreifbýli til að skapa sér samkeppnisforskot. Það fæli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Að tafir á dreifingu pósts frá stórnotendum og erfiðleikar sem þeir stóðu frammi fyrir við að senda svokallaðan A-póst (hraðari dreifing), hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
- Að gjaldskrá Íslandspóstis vegna dreifingar á pósti yfir 50 gr. og háttsemi þessu tengd hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Framangreindar kvartanir og ábendingar fela í sér vísbendingar um verulegt vantraust og tortryggni aðila á póstmörkuðum í garð Íslandspóstis. Jafnframt fela þær í sér vísbendingar um samkeppnishömlur sem stafa af sterkri stöðu Íslandspóstis sem byggð hefur verið upp á grundvelli einkaréttarins og alþjónustuhlutverksins yfir langt árabíll. Lúta umræddar kvartanir og ábendingar að ýmsum þáttum pósthjónustu en einkum að mögulegri víxlniðurgreiðslu. Síðar í ákvörðun þessari er vikið nánar að efni umræddra kvartana og ábendinga og hvort ástæða hafi verið til að bregðast við þeim og þá með hvaða hætti.

Samkeppniseftirlitið hefur að ýmsu leyti brugðist við framangreindum kvörtunum og ábendingum. Nefna má sem dæmi að í tveimur tilvikum hefur Samkeppniseftirlitið lýst frummati sínu í andmælskjali, þar sem í báðum tilvikum var komist að þeirri frumniðurstöðu að Íslandspóstur hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína, annars vegar við verðlagningu á þjónustu vegna dreifingar fjölpósts, og hins vegar með hindrunum á markaði fyrir póstsöfnun. Þá komst Samkeppniseftirlitið að því í bráðabirgðaákvörðun árið 2010 að Íslandspóstur hefði hindrað innkomu nýs aðila inn á póstsöfnunarmarkað og mælti fyrir um aðgerðir til að ryðja þeim hindrunum úr vegi. Á fyrri tíð hafa samkeppnisyfirvöld jafnframt mælt fyrir um starfsemi forvera Íslandspóstis, sbr. ákvörðun nr. 8/1995 og nr. 42/1996 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/1997.

### 3. Sátt Íslandspóst og Samkeppniseftirlitsins

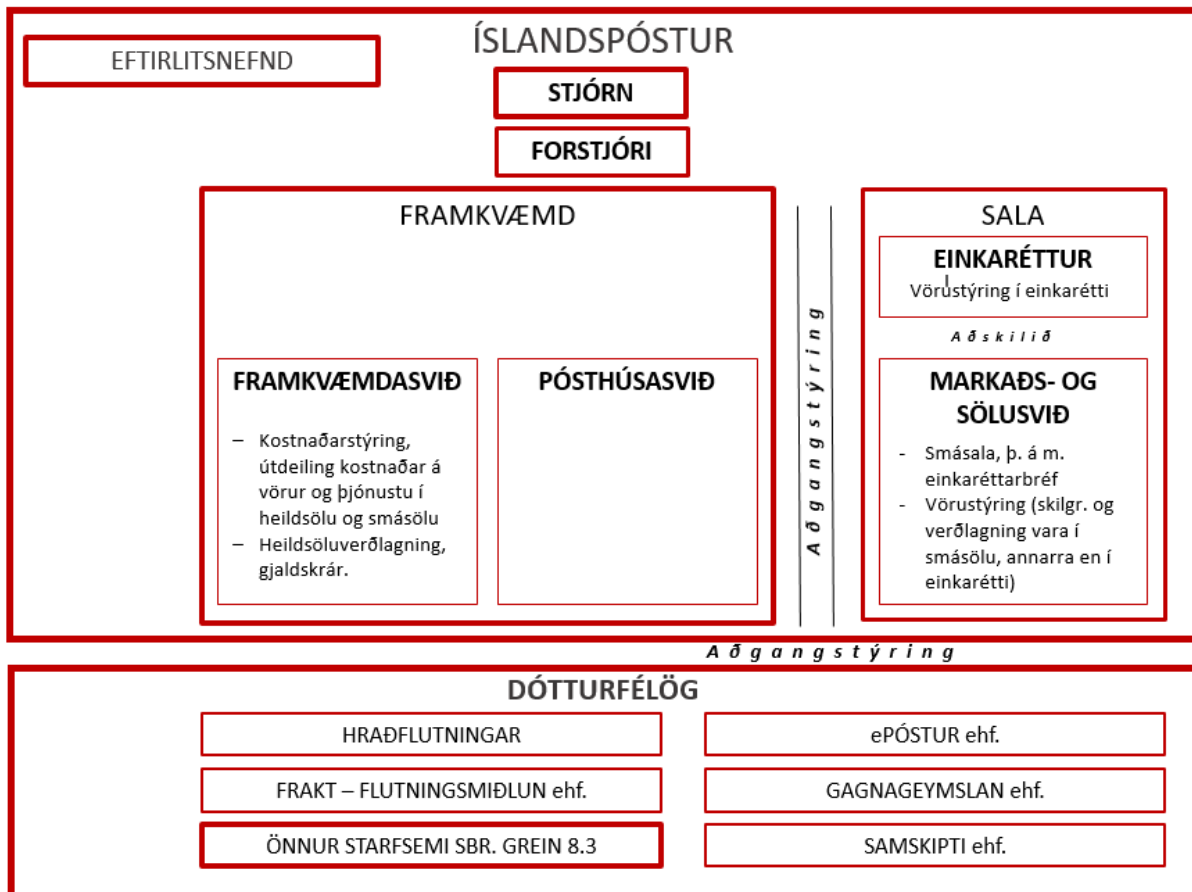
Á meðan á málsmeðferð fyrirliggjandi kvartana stóð yfir óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um sátt við Samkeppniseftirlitið sem miðaði að því að ljúka rannsókn og meðferð umræddra mála. Féllst Samkeppniseftirlitið á slíkar viðræður. Lauk þeim með sátt sem Íslandspóstur undirritaði þann 3. febrúar 2017. Við undirbúning sáttarinnar var óskað sjónarmiða frá aðilum undirliggjandi mála, bæði við upphaf sáttameðferðar og þegar drög að sátt lágu fyrir. Var m.a. höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum við endanlega mótun sáttarinnar. Jafnframt hafði Samkeppniseftirlitið samráð við Póst- og fjarskiptastofnun við gerð sáttarinnar.

Ákvörðun þessi grundvallast á umræddri sátt og er hún birt í ákvörðunarorðum hér á eftir. Með sáttinni skuldbindur Íslandspóstur sig til að gera umtalsverðar breytingar á skipulagi sínu og starfsháttum. Miða þessar ráðstafanir að því að efla samkeppni á þeim sviðum póstmárkaðar sem fyrirtækið starfar á, með því að vinna gegn þeim samkeppnishömlum sem Samkeppniseftirlitið telur að stafi af stöðu Íslandspóst á póstmárkaði og tengdum mörkuðum.

Ákvæði er varða skipulag samstæðunnar eru einkum eftirfarandi:

- Mælt er fyrir um skýra aðgreiningu á innan Íslandspóst á milli sölupáttar starfsemi móðurfélagsins og þess sviðs móðurfélagsins sem annast kostnaðarúthlutun. Aðgreiningin vinnur almennt gegn hagsmunaárekstrum og stuðlar að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Er með þessu m.a. stuðlað að því að úthlutun kostnaðar félagsins vegna einkaréttarstarfsemi annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins vegar eigi sér stað með hlutlægum hætti og raski ekki samkeppni. Aðgreiningin er m.a. tryggð með aðskilnaði í daglegri stjórnun og aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum (3. gr.).
- Kveðið er á um að tiltekin starfsemi Íslandspóst sé ávallt rekin í aðskildum dótturfélögum. Á það við um hraðpóstþjónustu Íslandspóst (TNT), ePóst ehf., Samskipti ehf., Frakt flutningsmiðlun ehf. og Gagnageymsluna ehf. (9. gr). Í þessu skyni þarf Íslandspóstur að færa hraðpóstþjónustu sína út úr móðurfélaginu inn í aðgreint dótturfélag.
- Mælt er fyrir um að samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins sé rekin í dótturfélagi, samkvæmt nánari fyrirmælum eftirlitsnefndar. Þá er stofnun dótturfélags mögulegt úrræði vegna taprekstrar tiltekinnar samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.).
- Kveðið er á um stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar sem fylgir sáttinni eftir, tekur við kvörtunum og tekur ákvarðanir í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar (11. og 12. gr.). Nefndin er hluti af skipulagi fyrirtækisins og skipuð af Íslandspósti, en tilnefningu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Tveir af þremur nefndarmönnum skulu vera óháðir Íslandspósti.

Framangreind ákvæði um innra skipulag Íslandspóst má útskýra með þessari mynd:



Ákvæði er varða starfshætti Íslandspósts eru einkum eftirfarandi:

- Skilgreina skal samkeppnisþætti (samkeppnisstarfsemi) sem ástæða þykir til að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða og skal sú skilgreining aðgengileg á heimasíðu (6. gr.).
- Mælt er fyrir um sérstök rekstraruppgjör fyrir hvern samkeppnisþátt sem skilgreindur hefur verið, einkum til þess að auðvelda eftirlit með mögulegri víxlniðurgreiðslu úr einkaleyfisrekstri til samkeppnisstarfsemi (7. gr). Þá skal útbúið sérstakt afkomuyfirlit vegna einkaréttarstarfsemi. Kveðið er ítarlega á um kostnaðarviðmið og forsendur að baki þessum uppgjörum og yfirlitum (7.1-7.3 gr.).
- Kveðið er á um skilgreiningu óheimillar víxlniðurgreiðslu og forsendur hennar (7.4).
- Kveðið er ítarlega á um hvernig bregðast skuli við tapi á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags, mat á broti og hvernig við skuli bregðast (8. gr.).
- Gerðar eru kröfur um rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga, þ.á.m. um tiltekið óhæði í stjórnnum og aðgreiningu í húsnæði og upplýsingakerfum (9.1).
- Kveðið er á um armslengd í fjármögnun dótturfélaga og í samningum milli félaga innan samstæðunnar. Er Íslandspósti þannig m.a. gert óheimilt að veita dótturfélagum ívilnandi fyrirgreiðslu í formi lána undir markaðsvöxtum og að veita ábyrgðir og veð fyrir lánnum dótturfélaga. (9.2)
- Kveðið er á um að viðskipti Íslandspósts og dótturfélaga skuli fara fram á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Þannig skal Íslandspóstur m.a. viðhafa hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart dótturfélagi og keppinautum dótturfélags. Ennfremur skal

Íslandspóstur fara með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða. (9.3)

- Kveðið er á um að keppinautar Íslandspósts á sviði pósthjónustu skuli njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu (4 gr.).
- Bann er lagt við ómálefnalegri höfnun á viðskiptum við keppinauta á sviði alþjónustu Íslandspósts (4. gr.).
- Mælt er fyrir um að í dreifbýli og minni þéttbýlisstöðum sé Íslandspósti skylt að inna af hendi fjölpóstdreifingu fyrir aðra póstrekendur, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og Íslandspóstur sjálfur nýtur. Skal viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta (5. gr.).
- Mælt er fyrir um gerð samkeppnisréttaráætlunar fyrir Íslandspóst (10. gr.).

Með framangreindum skilyrðum er markvisst unnið gegn ýmsum samkeppnishömlum sem endurspeglast í þeim kvörtunum og ábendingum sem vikið er að hér að framan. Einkum er lögð áhersla á að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur Íslandspósts njóti með óeðlilegum hætti einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins og dregið úr hættu á ýmsum hindrunum sem stafað geta af sterkri stöðu Íslandspósts á markaði. Við mótun skilyrðanna var litið til erlendra fordæma, einkum ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB vegna Deutsche Post frá árinu 2001 en á þeim tíma naut Deutsche Post einkaréttar líkt og Íslandspóstur gerir enn.

Með ákvörðuninni lýkur Samkeppniseftirlitið rannsókn 9 mála sem það hefur haft til meðferðar. Með skilyrðum sáttarinnar er brugðist við mörgum umkvörtunarefnum sem birst hafa í formlegum erindum og ábendingum. Í öðrum tilvikum er ekki fallist á viðkomandi kvartanir, einkum vegna þess að leyst hefur verið úr málinu á öðrum vettvangi, eða ekki þykir tilefni til frekari meðferðar á grundvelli forgangsroðunar stofnunarinnar.

#### **4. Grundvöllur sáttar**

Eins og áður greinir hefur náðst sátt milli Íslandspósts og Samkeppniseftirlitsins um framangreind málalok. Samkvæmt 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005 er kveðið á um að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir:

*„Samkeppniseftirlitinu er heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Sátt getur m.a. fallist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á, eftir atvikum, að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig fallist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrir mælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni.*

*Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.“*



Við gerð sáttarinnar var einnig horft til þess að Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga. Geta aðgerðir eftirlitsins beinst gegn brotum á samkeppnislögum, brotum á fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins eða öðrum aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns.

Í sáttinni felst, líkt og rakið er hér að framan, að Íslandspóstur hefur skuldbundið sig til að gera verulegar breytingar á skipulagi og háttsemi fyrirtækisins og dótturfélaga þess. Hins vegar felst ekki í sáttinni viðurkenning á brotum af hálfu Íslandspósts. Þá er ekki um það að ræða að fyrirtækið greiði sektir vegna brota. Að þessu leyti er sáttin frábrugðin flestum sáttum sem Samkeppniseftirlitið gerir við fyrirtæki í málum af þessu tagi.

Að því er varðar viðurkenningu brota hefur áður reynt á sambærilega úrlausn í ákvörðun nr. 6/2013, *Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir til að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði*. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2013 segir nefndin eftirfarandi:

*„Sátt á sviði samkeppnisréttar felur í sér úrræði samkeppnisyfirvalda til að ljúka málum með hröðum og einföldum hætti. Það studdist áður við ólögfasta heimild en hefur nú verið lögfest til styrkingar fyrri heimild. Úrræði þetta styrkir m.a. það markmið samkeppnislaga að vinna gegn skaðlegum samkeppnishömlum og veitir samkeppnisyfirvöldum heimild til að beita því til breytinga á atferli og skipulagi viðkomandi aðila með margvíslegum hætti. Áfrýjunarnefndin telur á þessum grundvelli að heimild til sáttar sé ekki bundin við að ótvíræð sönnun þess brotlega liggja fyrir. Í því efni er nægjanlegt að samþykki málsaðila liggja fyrir eins og ótvírætt er tekið fram í 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga og síðar verður rakið.“*

Samkeppniseftirlitið telur að sömu sjónarmið eigi við í máli þessu.

Jafnframt telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til að leggja á sektir í málinu. Við mat á því horfði eftirlitið m.a. til þess að löggjafinn hefur búið starfsemi Íslandspósts flókna umgjörð sem rekstrarleyfishafa, einkaréttarhafa og alþjónustuveitanda. Þannig eru þær kvaðir lagðar á Íslandspóst að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum póstpjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Á sama tíma hafa stjórnvöld ekki tryggt fyrirtækinu tiltekna fjármuni til að standa undir þessum kvöðum, heldur er fyrirtækinu veittur einkaréttur á póstpjónustu vegna dreifingar bréfa undir 50 gr. og gengið út frá því að tekjur af þeirri starfsemi standi undir kvöðunum.

Í þessu efni hefur löggjafinn ekki markað afdráttarlaus og skýr skil milli samkeppnisrekstrar og einkaleyfisstarfsemi. Þannig er sleginn sá varnagli í 16. gr. laga nr. 19/2002, um póstpjónustu, að heimilt geti verið að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt (þ.e. samkeppnisrekstur), ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa.

Þá er rétt að taka fram að Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með verðlagningu á þjónustu sem fellur undir einkarétt og hefur hlutverki að gegna við mat á svokallaðri alþjónustubyrði. Langvarandi ágreiningur hefur verið milli PFS og Íslandspósts um mat á umfangi þeirrar alþjónustubyrði.

Af framangreindri umgjörð leiðir ennfremur að það getur verið afar flókið viðfangsefni að tryggja að samkeppnisrekstur Íslandspósts njóti í engu einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins eða þeirrar stöðu sem af henni leiðir. Þetta sést best af því að Samkeppniseftirlitið hefur í sátt þessari talið nauðsynlegt að setja mjög ítarleg ákvæði um forsendur afkomuuppgjöra í samkeppnisrekstri, forsendur að baki óheimilli víxlniðurgreiðslu o.s.frv.

Þegar framangreint er virt saman er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til að leggja sekt á Íslandspóst vegna þeirra mála sem lokið er með umræddri sátt.

## 5. Um mögulegt afnám einkaréttar og áhrif þess

Á vettvangi Evrópusambandsins hefur einkaréttur hins opinbera á sviði póstpjónustu verið afnuminn. Með lögum nr. 142/1996 var póstillskipun Evrópusambandsins 97/67/EB innleidd í íslenskan rétt (hér eftir nefnd póstillskipunin), þar sem öllum þegnum var tryggð grunnþjónusta. Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins og einkarétturinn bundinn við 250 gr. bréfasendingar. Í núgildandi póstlögum nr. 19/2002 er miðað við að bréf undir 50 gr. séu háð einkarétti, sbr. tilskipun 2002/39/EB.

Íslenska ríkið er nú eina ríkið innan Evrópska efnahagssvæðisins sem ekki hefur ákveðið að fella niður einkarétt á póstpjónustu, eftir að ný póstlög tóku gildi í Noregi 1. janúar 2016. Þar í landi hefur norskur pósturinn hins vegar verið útnefndur áfram sem alþjónustuveitandi.

Í aðildarríkjum ESB féll allur einkaréttur á sviði póstpjónustu niður þann 1. janúar 2011 og í kjölfar þessa hafa nýir keppinautar haft heimild til þess að hefja samkeppni við fyrrum einkaleyfishafa í hvers konar póstpjónustu.<sup>1</sup> Reynslan hefur hins vegar verið sú að fyrrum einkaréttarhafar, sem í flestum tilvikum bera enn alþjónustuskyldu, eru eftir sem áður í lykilstöðu á sviði bréfaþóstdreifingar í öllum ríkjum ESB.<sup>2</sup> Á sviði dreifingar á bögglaþósti hefur samkeppni aftur á móti virst vera að aukast samhliða vaxandi netviðskiptum sem hefur leitt til fjölgunar pakkasendinga á sama tíma og bréfasendingum hefur jafnt og þétt fækkað.<sup>3</sup> Á vettvangi ESB er talið mikilvægt að stuðla að virkri samkeppni á póstmarkaði.

<sup>1</sup> Tiltekin aðildarríki fengu frest til 31. desember 2012.

<sup>2</sup> Fram kemur í nýlegri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um póstmarkaðinn að sumar rannsóknir bendi til þess að ákveðinn verðsveigjanleiki á sviði gjaldtöku fyrir bréfaþóstdreifingu gæti verið betur til þess fallinn að uppfylla markmið um viðráðanlegt verð fyrir póstpjónustu og samkeppni heldur en setning hámarksverða. (sjá bls. 21 í skýrslu ESB um póstmarkaðinn frá 17. nóvember 2015 (SWD(2015) 207 final).

<sup>3</sup> Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 17. nóvember 2015 um póstmarkaðinn í ESB (SWD(2015) 207 final): Á bls. 46 segir: „The key players in the letter post sector are still the universal service providers. In most Member States they retain market shares above 95% in terms of volume and revenues. Nevertheless, in some domestic letter post markets delivery competition with market shares above 5% has emerged, notably in Estonia, Croatia, Germany, Italy, the Netherlands, Denmark, Poland, Spain and Sweden.“

Þrátt fyrir tæknibreytingar sé skilvirkur póstmárkaður enn mjög mikilvægur, m.a. til þess að styðja við þróun á hvers konar netsölu.<sup>4</sup>

Hér á landi birti innanríkisráðuneytið á heimasíðu sinni drög að nýju frumvarpi til póstlaga, dags. 19. janúar 2016. Þar er lagt til að einkaréttur verði felldur niður hér á landi. Með því yrði stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar en frumvarpið byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB um breytingar á pósttilskipun 97/67/EB (þriðja pósttilskipunin).

Með bréfi, dags. 16. febrúar 2016, veitti Samkeppniseftirlitið umsögn við frumvarpsdrögin. Í umsögninni eru studd þau áform að fella niður einkaréttinn og komið á framfæri ýmsum ábendingum vegna draganna. Síðan segir:

*„Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að framangreindum markmiðum mögulegar sáttar. [...] Niðurfelling einkaréttar mun hins vegar kalla á endurskoðun mögulegrar sáttar að hluta til, þ.e. er varðar atriði er tengjast núgildandi einkarétti. Hins vegar er líklegt að ákvæði mögulegrar sáttar sem beinast að sterkri stöðu Íslandspósts að öðru leyti muni áfram eiga við, enda er líklegt að Íslandspóstur myndi enn um sinn njóta sterkrar stöðu sinnar sem byggst hefur upp, m.a. í skjóli einkaréttar.“*

Fyrrgreind drög að frumvarpi voru ekki lögð fram á Alþingi á síðasta löggjafarþingi. Hins vegar er í sáttinni kveðið á um endurskoðun hennar, verði einkarétturinn síðar felldur niður, sbr. 14. gr. sáttarinnar.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að einkaréttinn beri að fella niður héraendis sem fyrst. Það er bæði til þess fallið að örva samkeppni og draga úr eftirlitsbyrði. Samhliða er brýnt að sá kostnaður sem hlýst af alþjónustu á sviði póststarfsemi sé dreginn upp á yfirborðið með sem hlutlægstum og gagnsæjustum hætti. Einn liður í því gæti mögulega falist í að koma á útboðsfyrirkomulagi um framkvæmd póstdreifingar á strjálbýlli svæðum, þ.e. á svæðum þar sem alþjónusta ber sig ljóslega ekki á almennum viðskiptalegum grundvelli.

## **6. Um verkaskiptingu Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar**

Við mótun sáttarinnar hefur Samkeppniseftirlitið haft samráð við Póst- og fjarskiptastofnun og þykir Samkeppniseftirlitinu skipta máli að stofnunin er eindregið þeirrar skoðunar að sáttin sé vel til þess fallin að draga úr þeirri tortryggni sem virðist hafa verið viðloðandi póstmárkaðinn undanfarin ár. Byggja ákvæði sáttarinnar á lögmæltri verkaskiptingu stofnananna, sbr. og leiðbeinandi reglum nr. 265/2001 um meðferð og úrlausn fjarskipta-

---

<sup>4</sup> Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB til þingsins og ráðsins (on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), 17. nóvember 2015, COM(2015) 568 final, bls. 3: „Postal services continue to play a vital role across the European Union, although the nature of that role is changing as new technologies are driving both e-substitution and an increasing volume of online purchases. The ability to send letters and parcels to arrive within a specified time at a definite price to all parts of the European Union remains a fundamental contributor to social, economic and territorial cohesion and the development of the single market. The huge potential of e-commerce means that affordable and reliable parcel delivery services are more important than ever to help realise the potential of the Digital Single Market.“

og póstmála. Sú úrlausn sem sáttin felur í sér leiðir af eftirlitshlutverki Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að bera kennsl á og ryðja úr vegi fyrirliggjandi samkeppnishindrunum (ex post eftirlitshlutverk).

Verkefni Póst- fjarskiptastofnunar á póstmárkaði snúa hins vegar í meginatriðum að því að taka á markaðsbrestum sem tengjast því að ekki hefur verið talið að unnt sé að tryggja viðunandi póstpjónustu á öllum landssvæðum á grundvelli markaðslausna (ex ante eftirlitshlutverk). Þannig leggur PFS kvaðir á póstpjónustufyrirtæki og hefur eftirlit með verðlagningu póstpjónustu á ákveðnum sviðum.

Skýrt er tekið fram í sáttinni að hún hafi ekki áhrif á lögsögu PFS, sbr. 17. gr. sáttarinnar.

## II. MÁLSMEÐFERÐ

Með bréfi, dags. 8. maí 2013, óskaði Íslandspóstur eftir því við Samkeppniseftirlitið að formlegar viðræður yrðu hafnar milli Íslandspósts og Samkeppniseftirlitsins um gerð sáttar vegna þeirra mála sem væri ólokið hjá Samkeppniseftirlitinu og beindust gegn félaginu.

### 1. Upphaf sáttarviðræðna

Með bréfi, dags. 23. maí 2013, lýsti Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til að hefja viðræður um sátt við Íslandspóst sem myndi fela í sér endanlega úrlausn þeirra stjórnisýslumála sem beindust að Íslandspósti og Samkeppniseftirlitið hafði til meðferðar. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins sagði að viðræður um sátt í málum sem til meðferðar væru hjá eftirlitinu lytu alla jafna að þremur meginatriðum, þ.e. afmörkun hugsanlegs brots og umfangi þess, aðgerðum til að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum og fjárhæð sekta. Þá sagði að forsenda sáttarviðræðna væri að sáttarbeiðendur væru reiðubúnir að ræða öll þessi atriði vegna þeirra mála sem sáttarbeiðni tekur til. Samkeppniseftirlitið lagði til að í byrjun viðræðnanna yrði fjallað almennt um hugsanlegar aðgerðir til þess að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem tengjast viðkomandi málum. Þar á meðal yrði fjallað um mögulegar leiðir til þess að setja aðskilnaði samkeppnisrekstrar og einkaréttarstarfsemi Íslandspósts skýrari umgjörð, í því skyni að koma í veg fyrir samkeppnishindranir og draga úr tortryggni á markaðnum. Í þessu sambandi var áréttað að forsenda viðræðnanna væri sú að Íslandspóstur væri reiðubúinn til þess að ræða hugsanlegar skipulagsbreytingar og mögulegar breytingar á verklagi. Að lokum lagði Samkeppniseftirlitið til að Íslandspóstur setti fram tillögur að breytingum í starfsemi fyrirtækisins með framangreint að leiðarljósi sem myndu m.a. miða að því að fyrirbyggja þann möguleika að samkeppnisrekstur Íslandspósts gæti verið niðurgreiddur af einkaréttarstarfsemi félagsins. Sagði að hafa bæri í huga að tillögur að hugsanlegum breytingum í uppbyggingu og starfsemi félagsins yrðu að vera til þess fallnar að draga úr tortryggni á markaðnum og hættu á samkeppnisréttarlegum ágreiningi og brotum.

Með bréfi, dags. 27. maí 2013, staðfesti Íslandspóstur vilja sinn til þess að ganga til sáttarviðræðna við Samkeppniseftirlitið á framangreindum forsendum.

Í kjölfar þess að Samkeppniseftirlitinu barst beiðni um sáttarviðræður frá Íslandspósti ákvað eftirlitið að vekja athygli þeirra aðila sem sent höfðu Samkeppniseftirlitinu erindi vegna meintrar ólögmeðrar háttsemi Íslandspósts á stöðu mála og veita þeim tækifæri á að koma að sínum sjónarmiðum um framhald málsins og hugsanlegar lyktir mála. Þá átti sér stað fjöldi viðræðufunda og ítarleg málsmeðferð vegna sáttarviðræðnanna. Verður henni nánar lýst hér á eftir. Verða fyrstu sjónarmið kvartenda nú rakin stuttlega.

#### 1.1 Athugasemdir kvartenda við upphaf sáttarviðræðna

Með bréfi, dags. 26. júní 2013, var Póstmarkaðnum og Samskipum tilkynnt um að Samkeppniseftirlitinu hefði borist formleg beiðni frá Íslandspósti um að hefja viðræður um sátt við eftirlitið en fyrirtækin höfðu bæði sent formleg erindi til Samkeppniseftirlitsins þar sem kvartað var undan tiltekinni háttsemi Íslandspósts á póstmarkaði og tengdum mörkuðum. Í bréfinu var kynnt að í hugsanlegri sátt myndi felast að Íslandspóstur breytti verkferlum og vinnulagi og eftir atvikum að Íslandspóstur myndi hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem sett væru í þeim tilgangi að vernda og efla samkeppni. Sagði að af hálfu

Íslandspóst væri sérstaklega litið til þess að gera þá þætti í starfsemi félagsins, þar sem markaðsyfirlitum í skilningi samkeppnisréttar væri til að dreifa, gagnsærri og afmarkaðri til að draga úr tortryggni í garð starfsemi félagsins og draga úr hættu á samkeppnislegum ágreiningi eða brotum.

Samkeppniseftirlitið tilkynnti Póstmarkaðnum og Samskipum í bréfi þessu að eftirlitið hefði fallist á að hefja viðræður við Íslandspóst um mögulega sátt. Fram kom það mat Samkeppniseftirlitsins að úrslit viðræðanna um mögulega sátt við Íslandspóst myndu ekki síst ráðast af því hvort og í hvaða mæli félagið væri reiðubúið að skuldbinda sig til þess að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem af starfsemi þess kynni að leiða. Áherslan í slíkum aðgerðum ætti að vera sú að bæta samkeppnisaðstæður til framtíðar. Að lokum var óskað eftir fundum með annars vegar Póstmarkaðnum og hins vegar Samskipum þar sem félögunum yrði gefinn kostur á því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um hugsanlegar aðgerðir sem grípa mætti til í því skyni að draga úr samkeppnishindrunum sem af starfsemi Íslandspósts kynni að stafa. Óskað var eftir því að tillögur félaganna um hugsanlegar aðgerðir yrðu rökstuddar eins og kostur væri með hliðsjón af ætluðum samkeppnishindrunum sem félögin teldu að leiða mætti af starfsemi eða háttsemi Íslandspósts á þeim mörkuðum sem um ræðir.

Fundur var haldinn með félögunum, hvoru fyrir sig, þann 2. júlí 2013 og með bréfi, dags. 3. júlí s.á. óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að félögin, Póstmarkaðurinn og Samskip, kæmu sjónarmiðum sínum að með skriflegum og rökstuddum hætti. Þann 18. júlí 2013 bárust Samkeppniseftirlitinu sjónarmið Póstmarkaðarins og Samskipa. Rétt er að taka fram í þessu samhengi að Póstmarkaðurinn er hluti af samstæðu Samskipa þar sem Samskip er eigandi að 60% hlutfjár í Póstmarkaðnum.

Í athugasemdum Póstmarkaðarins og Samskipa lýsa félögin sig sammála því að það sé forsenda viðræðna við Íslandspóst að fyrirtækið sé reiðubúið að grípa til þeirra breytinga á háttsemi og skipulagi sem nauðsynlegar séu til að skapa eðlilega samkeppni á þeim mörkuðum sem um ræðir. Þá segir að það sé vissulega svo að mestu skipti að núverandi ástandi verði aflétt sem allra fyrst. Hins vegar telji fyrirtækin mikilvægt að fortíðin verði á sama tíma gerð upp.

Póstmarkaðurinn segir í bréfi sínu að félagið vænti þess að áherslur Samkeppniseftirlitsins í sáttarviðræðunum muni m.a. lúta að þeim aðgerðum sem Íslandspóstur þurfi að grípa til til að aflétta núverandi ástandi og tryggja skörp skil á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar. Hins vegar segir að ljóst sé að kvartanir Póstmarkaðarins hafi ekki lotið með beinum hætti að þeirri háttsemi Íslandspósts sem snúi að aðskilnaði á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar og að margar þeirra heyrðu fortíðinni til í þeim skilningi að ólögmetu ástandi hafi verið aflétt. Önnur mál séu hins vegar enn mjög aðkallandi í rekstri Póstmarkaðarins og lúti að breytingum sem Íslandspóstur hafi gert á viðskiptaskilmálum og gjaldskrá innan einkaréttar.

Póstmarkaðurinn og Samskip byggðu á því í athugasemdum sínum að tekjur Íslandspósts af einkarétti hefðu í ríkum mæli verið nýttar til fjárfestinga, markaðssetningar og reksturs á samkeppnismörkuðum. Íslandspóstur hafi samnýtt innviði fyrirtækisins fyrir starfsemi innan og utan einkaréttar. Að mati fyrirtækjanna dygði ekki að skilja reksturinn að í reikningum Íslandspósts. Í fyrsta lagi væri ljóst að sú tilraun hefði ekki reynst vel enda öll

merki þess fyrir hendi að samkeppnishluta fyrirtækisins hefði verið ívilnað verulega undanfarin ár. Í öðru lagi fengi það ekki staðist að ríkisfyrirtæki sem starfaði á grundvelli einkaréttar fengi notið samlegðaráhrifa sem hlýst af því að nýta grunnvirki í rekstri sem komið hefði verið upp á grundvelli einkaréttarins. Tryggja yrði að samkeppnisreksturinn tæki til sín allan þann kostnað sem honum bæri. Horfa yrði til þess að staða fyrirtækisins væri í grunninn ekki önnur en nýs aðila sem hyggðist hefja starfsemi á þeim samkeppnismörkuðum sem um ræddi. Yrði þessu markmiði ekki náð með öðrum hætti en að einkaréttur og alþjónusta yrði rekin í sjálfstæðu félagi þannig að það ætti sér stað fullkominn fjárhagslegur og stjórnunarlegur aðskilnaður frá öllum samkeppnisrekstri.

Fram kom það mat fyrirtækjanna að sáttarmeðferðin ætti í fyrsta lagi að miða að því að tryggja fullkominn aðskilnað einkaréttar og alþjónustu frá öðrum rekstri Íslandspósts. Tryggja yrði að aðrir þættir starfsemi Íslandspósts bæru að fullu þann kostnað sem þeim tilheyri og nytu hvorki niðurgreiðslu né samlegðaráhrifa frá einkaréttinum.

Samskip vísar sérstaklega í bréfi sínu til þess að Íslandspóstur hafi undanfarin ár ráðist í fjárfestingar í flutningstækjum sem hafi styrkt stöðu félagsins á landflutningamarkaði. Að mati Samskipa tengist umræddar fjárfestingar að litlu leyti þjónustu innan einkaréttar en ekki verði séð að það endurspeglar með réttum hætti í kostnaðarskiptingu milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar.

Samskip leggja til að rekstur Íslandspósts verði aðskilinn með þeim hætti að þær fasteignir og flutningatæki sem að mati Samskipa tilheyri sókn Íslandspósts inn á vöruflytningamarkað verði færð undir sjálfstætt félag í samkeppnisrekstri og þá gæti það félag sem eftir stæði, og annast einkarétt og alþjónustu, eftir atvikum leigt aðstöðu hjá hinu nýja félagi.

Samskip byggja á því að lausnin sé sú að það félag sem annist samkeppnisrekstur Íslandspósts taki til sín allan þann kostnað, fasteignir, tæki og tól sem tilheyri þeim rekstri og séu ekki nauðsynlegur hluti einkaréttarins. Þá sé nauðsynlegt að stöðva hvers kyns samtvinnum og samlegðaráhrif sem starfsemi Íslandspósts á samkeppnismarkaði njóti með samnýtingu innviða einkaréttarins.

Með bréfi, dags. 23. janúar 2014, sendu Samskip ábendingar til Samkeppniseftirlitsins um að Íslandspóstur héldi áfram fjárfestingum sem að mati Samskipa myndu eingöngu þjóna starfsemi Íslandspósts á landflutningamarkaði en ekki starfsemi innan einkaréttar eða alþjónustu. Að mati Samskipa verði ekki annað séð en að Íslandspóstur hafi haldið áfram uppbyggingu samkeppnisrekstrar samhliða verðhækkunum innan einkaréttar og án þess að tryggður hafi verið fullnægjandi aðskilnaður á milli þessara þátta í starfsemi fyrirtækisins. Af þessu tilefni taldi Samskip nauðsynlegt með umræddu bréfi að áréttta mikilvægi þess að málefni Íslandspósts yrðu til lykta leidd hið fyrsta. Samskip óskuðu að lokum eftir því að vera upplýst um meðferð þess erindis sem Samskip sendu Samkeppniseftirlitinu þann 5. október 2011 og hvort það teldist enn hluti af sáttarviðræðum við Íslandspóst.

Þann 4. febrúar 2014 sendi Samkeppniseftirlitið tafabréf til Íslandspósts, Póstmarkaðarins og Samskipa þar sem tilkynnt var að sökum mikils málafjölda í meðferð hjá

Samkeppniseftirlitinu hefðu orðið tafir á meðferð málsins en að vonast væri eftir því að hægt væri að halda viðræðum áfram á næstu vikum.

Með bréfi, dags. 26. febrúar 2014, ítrekaði Póstmarkaðurinn afstöðu sína varðandi breytingar sem gerðar höfðu verið á gjaldskrá og skilmálum Íslandspósts innan einkaréttar og að félagið teldi að fella ætti kvörtun félagsins vegna skilmála og gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar undir sáttarviðræður Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst.

Framangreind sjónarmið voru að mestu leyti ítrekuð af hálfu umræddra aðila þegar Samkeppniseftirlitið veitti þeim og öðrum hagsmunaaðilum tækifæri á að koma að athugasemdum við drög að sátt á síðari stigum málsins. Verður nánar fjallað um þau sjónarmið og mat Samkeppniseftirlitsins á þeim sjónarmiðum síðar í ákvörðun þessari.

## **2. Sáttarviðræður og drög að sátt**

Eiginlegar sáttarviðræður Samkeppniseftirlitsins og Íslandspósts hófust í maí 2013. Íslandspóstur skuldbatt sig í upphafi til þess að vinna að hugmyndum að ákveðnum breytingum í uppbyggingu og starfsemi félagsins sem kynntar yrðu fyrir Samkeppniseftirlitinu. Þann 20. ágúst 2013 var Samkeppniseftirlitið upplýst að Íslandspóstur væri, ásamt sérfræðingum frá KPMG, að vinna að kostnaðargreiningu fyrir félagið sem myndi marka ákveðinn grundvöll í endurskipulagningu félagsins.

Þann 23. september 2013 var haldinn fundur en Samkeppniseftirlitið hafði þá óskað eftir því að Íslandspóstur myndi á þeim fundi kynna fyrir eftirlitinu tillögur félagsins að aðgerðum sem myndu ryðja úr vegi mögulegum samkeppnishindrunum á markaðnum. Þær tillögur sem kynntar voru af hálfu Íslandspósts voru að mati Samkeppniseftirlitsins skref í rétta átt en gengu þó ekki nógu langt í því skyni að tryggja með skýrum og skilmerkilegum hætti að samkeppnisrekstur verði ekki undir neinum kringumstæðum niðurgreiddur af einkaréttarstarfsemi félagsins. Þá voru afhent ýmiss gögn, s.s. kynningarefni um nýtt kostnaðarlíkan fyrir Íslandspóst sem unnið hafði verið af KPMG. Fram kom að umrætt líkan ætti að vera til kostnaðargreiningar og verðmyndunar fyrir samkeppnisþjónustu og kynnt að endanlegrar niðurstöðu úr þeirri vinnu væri að vænta í janúar 2014.

Líkt og áður hefur komið fram tafðist meðferð málsins undir lok árs 2013 og í upphafi árs 2014 og var aðilum tilkynnt um það með bréfi, dags. 4. febrúar 2014.

Þann 27. mars 2014 sendi Samkeppniseftirlitið fyrirspurn til Íslandspósts og óskaði eftir því að fá afhent gögn og upplýsingar um framangreinda kostnaðargreiningu og vinnu við umrætt kostnaðarlíkan. Tilkynnt var að Samkeppniseftirlitið ráðgerði að halda sáttarviðræðum áfram á næstu vikum. Síðar sama dag tilkynnti Íslandspóstur Samkeppniseftirlitinu að vinnu við gerð kostnaðarlíkansins hafi verið að ljúka og að það hafi verið sent PFS þann 26. mars 2014. Íslandspóstur sagði að fyrirhugað væri að senda Samkeppniseftirlitinu umrædd gögn og kynna niðurstöðuna fyrir eftirlitinu á fundi í kjölfarið.



Fundur var haldinn með Íslandspósti þann 9. apríl 2014. Á fundinum fór Íslandspóstur ásamt sérfræðingum frá KPMG yfir þá vinnu sem staðið hafði yfir hjá félaginu í samstarfi við KPMG um nýtt kostnaðarlíkan fyrir félagið.

Þann 9. júní 2014 voru Samkeppniseftirlitinu afhent gögn og upplýsingar sem vörpuðu ljósi á umrædda vinnu og voru til þess fallin að skýra uppbyggingu, virkni og forsendur líkansins o.fl.

Í kjölfarið voru haldnir fundir með PFS í kjölfarið, fyrst þann 3. júlí 2014 og aftur þann 15. september 2014. Samkeppniseftirlitið kynnti fyrir stofnuninni tillögum að hugsanlegri uppskiptingu eða skipulagsbreytingum innan Íslandspósts sem hluta af mögulegri sátt. Samkeppniseftirlitið og PFS voru sammála því að þörf væri á frekari útskýringum frá Íslandspósti um forsendur og virkni hins nýja kostnaðarlíkans.

Þann 24. október 2014 var haldinn fundur með Íslandspósti. Á fundinum óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tillögum og viðræðum um hvernig unnt væri að ganga lengra en eingöngu að innleiða hið nýja kostnaðarlíkan sem kynnt hafði verið fyrir eftirlitinu. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir tillögum að frekari uppskiptingu á félaginu, þ.e. með því að færa tiltekna starfsemi í sérstakt dótturfélag eða dótturfélög. Íslandspóstur samþykkti að koma fram með tillögum þess efnis.

Þann 29. október 2014 átti Samkeppniseftirlitið fund með PFS þar sem farið var yfir hugmyndir að skipulagsbreytingum hjá Íslandspósti. Leitað var eftir sjónarmiðum PFS um það hvernig umræddar hugmyndir féllu að fyrirkomulagi um einkarétt og alþjónustu.

Þann 30. október 2014 var haldinn fundur með Íslandspósti þar sem nánari umræða átti sér stað um möguleikann á því að færa tiltekinn samkeppnisrekstur í séreiningar eða fyrirtæki. Einnig var rætt um samsetningu og hlutverk eftirlitsnefndar með mögulegri sátt.

Á fundi þann 25. nóvember 2014 afhenti Íslandspóstur Samkeppniseftirlitinu minnisblað um aðgerðir sem ráðast þyrfti í til að færa hraðflutninga í sérstakt dótturfélag. Á fundinum var óskað eftir því að Íslandspóstur myndi vinna sams konar vinnu vegna annars konar samkeppnisreksturs, s.s. fyrir vöruflutninga og fjölpóst.

Svipaðar viðræður héldu áfram á fundum með Íslandspósti, KPMG og PFS í desember 2014 og í janúar 2015. Á fundum dagana 18. febrúar og 3. mars 2015 kynnti Samkeppniseftirlitið fyrir lögmanni Íslandspósts drög að sátt sem innihéldu skilyrði um tiltekna aðgreiningu á samkeppnisstarfsemi félagsins, um sérstök uppgjör á ýmissi samkeppnisstarfsemi innan Íslandspósts og frekari fjárhagslegan aðskilnað. Viðræður fóru fram um möguleika á að ganga enn lengra í aðskilnaði á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar.

Nánari viðræður héldu áfram á fundum með Íslandspósti og PFS í apríl og maí 2015. Var nánar rætt um aðgreiningu tiltekinna samkeppniseininga, uppgjörsaðferðir o.fl.

Í september og október 2015 voru komin fram drög að sátt sem send voru á milli Íslandspósts og Samkeppniseftirlitsins. Þá voru drögin jafnframt borin undir PFS. Á fundum í október og nóvember 2015 komu ítrekað fram fjöldi athugasemda frá báðum aðilum sem krafðist frekari skoðunar og greininga af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Viðræður héldu áfram

í upphafi árs 2016. Á þessum tímapunkti voru nær eingöngu útistandandi álitaefni varðandi útfærslu á núverandi 7. gr. sáttarinnar.

Framangreindar viðræður leiddu til frumniðurstöðu og í mars 2016 voru drög að sátt kynnt fyrir stjórn Íslandspóstis. Þann 12. apríl 2016 voru drög að sátt send hagsmunaaðilum til umsagnar. Þeir aðilar sem fengu sáttardrög til umsagnar voru Árvakur ehf., Póstdreifing ehf., Póstmarkaðurinn ehf., Samskip hf. og PFS. Var umræddum aðilum nánar tiltekið veitt tækifæri til þess að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og athugasemdum við sáttardrögin. Verða þau sjónarmið rakin síðar í ákvörðun þessari.

## 2.1 Frekari gagnaöflun

Að mati Samkeppniseftirlitsins gáfu athugasemdir hagsmunaaðila, sem raktar verða nánar síðar, tilefni til frekari gagnaöflunar. Þann 20. júní 2016 var Íslandspósti sendur tölvupóstur þar sem óskað var eftir tilteknum upplýsingum um vöruflutningaþjónustu Íslandspóstis í því skyni að leggja mat á það hvort ástæða væri til að kveða á um að sú starfsemi fyrirtækisins yrði gerð upp með aðgreindum hætti sem sjálfstæður samkeppnisþáttur. Í ljósi þess að í athugasemdum aðila við sáttardrög komu fram töluverðar efasemdir um að ákvæði sáttarinnar myndu ná að tryggja sanngjörn samkeppnisskilyrði á markaði fyrir dreifingu fjölpóstis var með tölvupósti þann 21. júní 2016 óskað eftir því að Íslandspóstur kæmi fram með sín sjónarmið við erindi Póstdreifingar sem barst Samkeppniseftirlitinu þann 3. mars 2015. Erindið hafði ekki verið tekið til formlegrar meðferðar þar sem sáttarviðræður stóðu yfir við Íslandspóst en að mati Samkeppniseftirlitsins fangaði efni þess þau sjónarmið sem fram komu hjá hagsmunaaðilum um starfsemi Íslandspóstis á markaði fyrir dreifingu fjölpóstis. Sérstaklega var óskað eftir sjónarmiðum Íslandspóstis um það hvernig ákvæði sáttarinnar myndu tryggja eðlilegar og sanngjarnar samkeppnisaðstæður á umræddum markaði til framtíðar.

Svör við fyrri fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins bárust þann 14. júlí 2016. Samkeppniseftirlitið hafði sérstaklega óskað eftir upplýsingum um verðskrár og afsláttarkjör til einstaklinga og fyrirtækja í pakkasendingum, lýsingu á því hvernig vöruflutningar Íslandspóstis spila saman við það sem kalla mætti „Akstursþjónustu Íslandspóstis“. Óskað var eftir upplýsingum um það hvaða kostnaðarliðir myndu færast undir umrædda akstursþjónustu á grundvelli sáttardraganna. Í þriðja lagi var óskað eftir lýsingu á því hvernig markaðssetning Íslandspóstis á vörusendingum gagnvart fyrirtækjum hefði farið fram undanfarna 12 mánuði.

Í svari Íslandspóstis kom fram að sama verðskrá gildi almennt fyrir pakka innanlands í tilviki bæði einstaklinga og fyrirtækja og sömu afsláttarkjör gildi fyrir báða hópa. Segir að í nokkrum tilfellum hafi þó verið gerðir sérstakir stærri langtímasamningar við fyrirtæki um dreifingu og þá hafi verið samið um kjör í hverju tilfelli fyrir sig, t.d. byggt á magni, tíðni, hraða, aðbúnaði, móttöku og afhendingu. Eigi þetta t.d. við um dreifingu Íslandspóstis á óskilatöskum fyrir flugfélög, lyfjadreifingu o.fl.

Þá var sérstaklega tekið fram að innan Íslandspóstis sé ekki gerður greinarmunur á „pakkaflutningum“ og „vöruflutningum“. Oftast sé talað um flutning og dreifingu á sendingum á yfir 2 kg. sem „pakka“, „pakkasendingar“ eða „vörudreifingu“. Í kostnaðarbókhaldi fyrirtækisins sé svo skilið á milli sendinga sem séu undir og yfir 20 kg. Sú þjónusta sem hins vegar hafi verið nefnd „Akstursþjónusta“ samanstandi af svokallaðri

„samdægursþjónustu“ sem felist m.a. í sendlaupþjónustu á 0-30 kg. sendingum, innanbæjarakstri, föstum útkeyrsluverkefnum og þeim hluta af „fyrirtækjaþjónustu“ sem sé ekki hluti af almennu afhendingarkerfi. Í þeim tilfellum gefist fyrirtækjum kostur á því að kaupa viðbótarþjónustu sem felist í því að fá afhentar sendingar sem annars þyrfti að sækja á pósthús og að póstur sem þau póstleggja sé sóttur til þeirra. Þá segir að þeir kostnaðarliðir sem falli undir samdægursþjónustu og fyrirtækjaþjónustu felist að stærstum hluta í launakostnaði og bifreiðarkostnaði. Um þessar mundir fari fram mat og útreikningar á því hve stór hluti kostnaðar við fyrirtækjaþjónustu tilheyri hinu almenna dreifikerfi og hve stór hluti tilheyri þeirri viðbótarþjónustu sem standi fyrirtækjum til boða.

Að lokum kom fram að „hefðbundnar“ leiðir hafi verið nýttar til markaðssetningar á vörudreifingu til fyrirtækja, s.s. auglýsingar, bein markaðssetning og söluheimsóknir. Undanfarna 12 mánuði hafi aðallega verið stuðst við auglýsingaherferð sem leggi áherslu á að Íslandspóstur flytji stærri sendingar. Einnig sé notast við kynningar á sendlaupþjónustu, vöruhýsingu og annarri þjónustu fyrir fyrirtæki í herferðinni. Segir að auglýsingaherferðin hafi farið fram haustið 2015 og í byrjun árs 2016 í sjónvarpi, útvarpi og á netmiðlum. Einnig hafi verið settir fram bæklingar og plaköt á pósthúsum. Auk þess hafi verið sendur út tölvupóstur og markpóstur á hóp fyrirtækja sem talinn var líklegur til að nýta sér þjónustuna. Í framhaldi hafi sölumenn hringt í fyrirtækin, kynnt þjónustuna og boðið forsvarsmönnum þeirra í heimsókn eftir atvikum. Í svari Íslandspósts segir einnig að við sölu á vörudreifingu sé notuð almenn verðskrá og afslættir sem miðist við magn. Tilboð séu gerð í sérlausnir fyrir fyrirtæki, t.d. útkeyrslu á óskilatöskum fyrir flugfélög og lyfjadreifingu. Segir að við verðlagningu á tilboðum sé byggt á kostnaðarútreikningum vegna verksins auk eðlilegrar álagningar. Markaðsefni og allt kynningarefni fyrirtækisins gangi út á að kynna þá þjónustu sem boðið er upp á en ekki á kynningu á verðum eða tilboðum.

Svör við seinni fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins bárust þann 20. júlí 2016 eftir að veittur hafði verið viðbótarfrestur. Líkt og áður segir sendi Samkeppniseftirlitið Íslandspósti erindi Póstdreifingar sem barst í mars 2015 og óskaði eftir athugasemdum við það sem þar kom fram. Til viðbótar var óskað eftir öllum þeim upplýsingum sem Íslandspóstur teldi að gætu varpað frekara ljósi á málið, t.d. varðandi það hvernig verðlagningu og afsláttarkjörum sé háttað í tilboðum um fjölpóstdreifingu og hvernig tryggt væri að fjölpóstdreifing, sem sé samkeppnisstarfsemi, sé ekki niðurgreidd af einkaréttarstarfsemi þegar um svo samþætta starfsemi er að ræða, þ.e. dreifingu einkaréttarpósts og dreifingu fjölpósts. Þá var óskað eftir sjónarmiðum Íslandspósts um það hvernig ákvæði sáttarinnar myndu tryggja eðlilegar og sanngjarnar samkeppnisaðstæður á fjölpóstmarkaði í framtíðinni.

Í svörum sínum mótmælir Íslandspóstur í fyrsta lagi þeim umkvörtunum sem Póstdreifing setti fram í erindi sínu og ásökunum um meinta misnotkun á markaðsráðandi stöðu á sviði fjölpóstdreifingar. Íslandspóstur byggir á því að félagið sé ekki markaðsráðandi á markaðnum og segir það rangt að félagið hafi um áratugaskeið niðurgreitt rekstur sinn á samkeppnismarkaði úr einkaréttarstarfsemi, líkt og byggt sé á í erindi Póstdreifingar og þeim athugasemdum sem að framan hefur verið rakið. Íslandspóstur bendir í því sambandi á að á grundvelli 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu hafi félagið lagt út í kostnað við að sinna alþjónustu utan einkaréttar sem félaginu sé skylt að sinna, en ekki sé unnt að reka á viðskiptalegum grunni. Tekjum af einkarétti sé lögum samkvæmt ætlað að standa undir þessum hluta starfseminnar. Hins vegar er þó tekið fram að ágreiningur hafi

verið á milli Íslandspósts og PFS um það hversu mikil umrædd alþjónustubyrði sé í heild sinni. Þá bendir Íslandspóstur á að PFS birti þann 4. mars 2016 á heimasíðu sinni yfirlit um bókhaldslegan aðskilnað félagsins í samræmi við 18. gr. laga nr. 19/2002 og reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda. Þar hafi niðurstaðan verið sú að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts sé í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og ákvæði laga um póstpjónustu og fyrrnefnda reglugerð. Þannig verði að ætla að vangaveltur Póstdreifingar séu ekki á rökum reistar. Til viðbótar vísar Íslandspóstur til þess að í sáttardrögunum sé m.a. kveðið á um rekstraruppgjör, afkomu samkeppnisþátta o.fl. Þar sé sérstaklega kveðið á um að skilgreina skuli „fjölþóst á virkum markaðssvæðum“ sem sérstakan samkeppnisþátt og gera hann upp á tiltekinn máta sem nánar er kveðið á um í sáttinni.<sup>5</sup>

Þá segir Íslandspóstur að verðlagning félagsins á virkum markaðssvæðum sé almennt miðuð við að hún standi undir meðaltali langtímaviðbótarkostnaðar við að veita þjónustuna, þó svo félagið telji sig ekki vera í markaðsráðandi stöðu á umræddum markaði. Slík verðlagning teljist almennt ekki skaðleg, sé litið til almennt viðurkenndra viðhorfa í samkeppnisrétti.

Að lokum er í bréfi Íslandspóst farið sérstaklega yfir afsláttarkjör Póstdreifingar hjá félaginu og þau tilvik sem nefnd eru í erindi Póstdreifingar.

---

<sup>5</sup> Samkvæmt lokaútgáfu sáttarinnar ber Íslandspósti að gera upp fjölþóstdreifingu sem eina heild (bæði á „virkum“ og „óvirkum“ markaðssvæðum) í samræmi við þá aðferðafræði sem tilgreind er í 7. gr. sáttarinnar.

### III. UM ÁKVÆÐI SAMKEPPNISLAGA

Í þeim málum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar og lýkur með sáttinni var kvartað undan því að Íslandspóstur hefði m.a. brotið bann 11. gr. samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Eins og áður hefur komið fram hefur Samkeppniseftirlitið gefið út tvö andmælaskjöl, skv. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, í tveimur af þeim málum sem lokið er með sáttinni. Í andmælaskjölunum var komist að þeirri frumniðurstöðu að Íslandspóstur hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins. Íslandspóstur hefur í athugasemdum sínum við andmælaskjölin mótmælt þeim ályktunum eftirlitsins. Þá tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010 *Sennileg misnotkun Íslandspósts hf. á markaðsráðandi stöðu* þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að sennilegt væri að félagið hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga.

Eins og ákvæði 11. gr. bera með sér er upptalning á því í hverju misnotkun geti verið fólgin ekki tæmandi. Í samkeppnisrétti er talið að misnotkun sé hlutlægt hugtak sem vísar til hegðunar markaðsráðandi fyrirtækis sem er til þess fallin að hafa áhrif á gerð tiltekins markaðar þar sem samkeppni er þegar takmörkuð vegna þess að á markaðnum er fyrir hendi markaðsráðandi fyrirtæki. Hegðunin felst í aðgerðum sem ekki geta talist til eðlilegrar samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist í hvers konar aðgerðum sem miða að því að styrkja eða verja hina ráðandi stöðu. Verður og almennt að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri takmörkuðu samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Ekki er skilyrði fyrir broti á 11. gr. laganna að sýnt sé fram á samkeppnisleg áhrif af viðkomandi aðgerð eða að hún hafi náð þeim samkeppnishamlandi árangri sem stefnt var að, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012 *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Ljóst er að 11. gr. samkeppnislaga getur verið brotin með eftirfarandi aðgerðum:

- Undirverðlagningu
- Mismunun
- Ósanngjörnu kaup- eða söluverði og skilmálum
- Sértekum aðgerðum sem ætlað er að raska samkeppni

Nánar um túlkun 11. gr. samkeppnislaga vísast m.a. til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 3/2008, 10/2011, 1/2012 og 4/2013.

Í 17. gr. f. samkeppnislaga segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna nr. 880/2005 segir að Samkeppniseftirlitinu sé "*heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Sátt getur m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á, eftir atvikum, að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni.*" Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 52/2007, sem breyttu samkeppnislögum, er þetta ákvæði skýrt svo:

*„Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir stofnunarinnar.*

*Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi."*

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2013, *Nova ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er bent á að með sátt "tekur sá sem til rannsóknar er á sig samkeppnislegar skyldur gagnvart því stjórnvaldi sem hefur mál hans til rannsóknar og aðrir þeir sem hafa aðilastöðu vegna kæru eða hagsmuna að öðru leyti fara ekki með forræði yfir." Hugtakið málsaðili í 17. gr. f samkeppnislaga og áskilnaður um samþykki tekur því aðeins til þess fyrirtækis sem rannsókn beinist að. Í úrskurðinum er einnig bent á eftirfarandi varðandi sáttir í samkeppnisrétti:

*„Úrræði þetta styrkir m.a. það markmið samkeppnislaga að vinna gegn skaðlegum samkeppnishömlum og veitir samkeppnisyfirvöldum heimild til að beita því til breytinga á atferli og skipulagi viðkomandi aðila með margvíslegum hætti. Áfrýjunarnefndin telur á þessum grundvelli að heimild til sáttar sé ekki bundin við að ótvíræð sönnun þess brotlega liggja fyrir. Í því efni er nægjanlegt að samþykki málsaðila liggja fyrir eins og ótvírætt er tekið fram í 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga ..."*

Samkvæmt framansögðu fela ákvæði samkeppnislaga ekki í sér skyldu heldur heimild til þess ljúka máli með sátt. Líta ber og til þess að í samkeppnisrétti er heimildin til þess að ljúka málum með sátt tengd almennri heimild til þess að forgangsraða og ákveða hvort eða með hvaða hætti mál eru tekin til rannsóknar og til lykta leidd, sbr. nánari umfjöllun í kafla VIII 8 hér á eftir.

Í 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta m.a. í bága við bannákvæði laganna, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafi verið samkvæmt lögnum. Samkvæmt ákvæðinu getur eftirlitið einnig gripið til aðgerða gegn "aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns." Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers

konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna. Í 2. mgr. segir:

*„Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnarángursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.“*

Samkeppniseftirlitinu var veitt framangreind heimild með breytingarlögum nr. 14/2011 í því skyni að gera því kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga.<sup>6</sup> Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 14/2011 segir m.a. að ljóst sé að samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Þá segir:

*„Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. [...] Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu getur verið jafnalvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga.“<sup>7</sup>*

Í athugasemdum við frumvarp sem varð að núgildandi samkeppnislögum segir að sem dæmi um aðgerðir sem lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti beitt til skipulagsbreytinga megi nefna kröfu um að fyrirtæki sé skipt upp í tvö eða fleiri fyrirtæki. Eins felst í heimild til að krefjast skipulagsbreytinga að Samkeppniseftirlitið geti krafist þess að fyrirtæki skilji ákveðna starfsemi frá annarri starfsemi og komi henni fyrir í sérstöku fyrirtæki. Einnig kemur fram að það sé ljóst að ákvæðum um breytingar á skipulagi verði aðeins beitt þegar önnur úrræði þrjóti og að breytingar á skipulagi fyrirtækis teljist aðeins í réttu hlutfalli við brotið „ef veruleg hættu er talin á því að óbreytt skipulag fyrirtækis leiði af sér langvarandi eða endurtekin brot.“ Samkvæmt frumvarpinu geta aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið getur beitt til atferlisbreytinga m.a. falið í sér að kveðið sé á um bann við ákveðnum samningum eða samningsskilyrðum, fyrirmæli um að samningum skuli slitið eða samningsskilyrðum breytt. Þá getur Samkeppniseftirlitið heimilað samninga með ákveðnum skilyrðum og ákvarðað um verð eða viðskiptakjör fyrirtækja og fyrirtækjahópa.

<sup>6</sup> Sbr. athugasemdir í greinargerð við frumvarp með lögum nr. 14/2011.

<sup>7</sup> Sbr. athugasemdir í greinargerð við frumvarp með lögum nr. 14/2011.

## IV. UM ÍSLANDSPÓST

Samkvæmt lögum póstpjónustu hefur íslenska ríkið einkarétt á á tiltekinni póstpjónustu. Íslandspóstur er opinbert fyrirtæki og annast þennan einkarétt ríkisins ásamt því að sinna annarri atvinnustarfsemi þar sem ekki ríkir einkaréttur. Í þessum kafla verður þessu lýst nánar.

### 1. Almennt um fyrirtækið

Íslandspóstur er umsvifamesta póstpjónustufyrirtæki á Íslandi. Félagið veitir alhliða póstpjónustu; annast dreifingu á bréfum, böggjum, fjölpósti, veitir hraðpóstpjónustu o.fl. Þá hefur félagið haslað sér völl á tengdum mörkuðum í gegnum dótturfélög, s.s. á sviði flutningsmiðlunar en dótturfélög Íslandspósts eru, þegar ákvörðun þessi er rituð, eftirfarandi:

- Trönur ehf. (Fasteignafélag)
- Samskipti ehf. (Prentunarpjónusta)
- Frakt flutningsmiðlun ehf. (Flutningsmiðlun)
- ePóstur ehf. (Rafrænar samskipta- og dreifingarlausnir)
- Gagnageymslan ehf. (Útleiga á gagnageymslum í Reykjavík)

Íslandspóstur fer með einkarétt ríkisins til að dreifa árituðum bréfum 0-50 gr. og hefur jafnframt kvöð um að veita svonefnda alþjónustu á Íslandi eins og komið verður að hér á eftir.

Samkvæmt ársskýrslu félagsins fyrir árið 2015 starfa hjá félaginu um 1000 manns á 63 starfsstöðvum. Um 37% starfsmanna eru bréfberar, 16% eru bílstjórar, 16% sinna póstvinnslu, 12% póstafgreiðslu og 11% starfa á skrifstofu. Fjöldi bíla sem félagið rekur til að sinna póstpjónustu er um 130 talsins og alls eru um 195 póstkassar uppsettir á vegum félagsins á landinu öllu.

Hér að neðan eru settar fram helstu fjárhagsstærðir úr ársreikningi félagsins á samstæðugrunni til að gefa mynd af stærð félagsins.

<b>Íslandspóstur - Fjárhagslegt yfirlit samstæðu</b>	
<b>m.kr.</b>	<b>2015</b>
Heildartekjur	7.600
EBITDA	368
Hagnaður e. skatta	-118
Heildareignir	5.240
Eigið fé	2.195

Undanfarinn áratug hafa orðið talsverðar breytingar í starfsemi og starfsumhverfi Íslandspósts. Árituðum bréfum hefur fækkað um 51% á síðustu 10 árum en á sama tíma hefur heimilum og fyrirtækjum, og þar með póslúgum, fjölgað umtalsvert. Þessi þróun hefur valdið fyrirtækinu tekjumissi og unnið gegn hagræði í dreifingu. Undanfarin ár hefur



þó verið stöðugur vöxtur í netverslun frá útlöndum með tilheyrandi fjölgun bögglasendinga sem vegur að einhverju leyti upp á móti samdrætti í dreifingu áritaðra bréfa. Þá hefur félagið sinnt vörudreifingu í vaxandi mæli á síðustu árum.

## 2. Einkaréttur og alþjónusta

Samkvæmt lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu hefur íslenska ríkið einkarétt á póstpjónustu vegna póstsendinga á bréfum sem vega allt að 50 gr. PFS veitir rekstrarleyfishafa leyfi til annast þann einkarétt ríkisins og hefur Íslandspóstur farið með þann rétt frá árinu 1998 eða frá því Pósti og síma var skipt upp í hlutafélagið Íslandspóst og félag um fjarskiptaþjónustu.

Einkarétti á bréfadreifingu hefur fylgt alþjónustuskylda en alþjónusta er sú póstpjónusta sem allir landsmenn eiga rétt að hafa aðgang að á viðráðanlegu verði og nær slík þjónusta til póstsendinga innanlands og til annarra landa, sbr. 6. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002. Í stað þess að íslenska ríkið taki sjálft á sig skyldur við landsmenn í formi grunnpóstpjónustu er sú skylda lögð á rekstrarleyfishafa að tryggja landsmönnum alþjónustu með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði.<sup>8</sup> Íslandspóstur sinnir nú alþjónustu sem nær til sendinga allt að 20 kg.

Hinar almennu kröfur sem uppfylla skal með alþjónustu eru taldar upp í 2. mgr. 6. gr. póstlaga. Í fyrsta lagi skal alþjónusta uppfylla grunnkröfur og er útlistun á þeim að finna í orðskýringum 4. gr. laganna. Sem dæmi um grunnkröfur eru ákvæði um leynd bréfaskipta og flutning hættulegrar vöru. Í öðru lagi er um að ræða kröfur um jafnræði, órofna þjónustu og þróun þjónustu í takt við þjóðfélagslegt umhverfi og þarfir notenda. Í 3. mgr. 6. gr. eru síðan taldir upp alþjónustubættir, s.s. aðgangur að póstafgreiðslu og póstpjónustu. Þá gildir um alþjónustuna reglugerð nr. 365/2003 og á hún, skv. 2. gr. hennar, að tryggja landsmönnum, án mismununar, greiðan aðgang að póstpjónustu, einkum með því að kveða á um lágmarksfjölda afgreiðslustaða, setja skilyrði um söfnun og móttöku póst, útburð og skilgreina gæðakröfur innan alþjónustu. Tekjum Íslandspósts vegna einkaréttar er m.a. ætlað að standa undir þessum þætti starfseminnar. PFS hefur eftirlit með skilmálum póstrekinda og gjaldskrá fyrir alþjónustu og setur jafnframt viðmið um gæði í póstpjónustu. Gjaldskrá fyrir þjónustu sem fellur undir einkarétt ríkisins er hins vegar háð samþykki PFS hverju sinni.

Íslandspóstur starfar á ýmsum sviðum í samkeppni við einkaaðila, bæði innan og utan alþjónustu. Á það t.a.m. við um dreifingu fjölpósts, veitingu hraðpóstpjónustu, rafrænar póstlausnir, prentun o.fl. Starfsemi þessi fer ýmist fram innan móðurfélagsins eða í dótturfélögum. Segir m.a. í samþykktum félagsins að hlutverk Íslandspósts sé að veita áreiðanlega þjónustu fyrir fyrirtæki og einstaklinga á sviði dreifingar-, samskipta- og flutningalausna, svo og á öðrum sviðum sem tengjast þeirri starfsemi. Meginsvið félagsins tengjast þannig annars vegar bréfadreifingu og hins vegar vöruflutningum og vörusölu.

Samkvæmt lögum um póstpjónustu og ákvæðum reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda ber Íslandspósti, sem

---

<sup>8</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um póstpjónustu nr. 19/2002.

rekstrarleyfishafa sem falinn er einkaréttur ríkisins á póstpjónustu, að aðgreina í bókhaldi sínu annars vegar tekjur og kostnað fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir einkarétt og hins vegar aðra alþjónustu. Þá skal félagið jafnframt í bókhaldi sínu greina kostnað og tekjur vegna alþjónustu frá annarri þjónustu, s.s. starfsemi sem rekin er á almennum markaði í samkeppni við einkaaðila. Framangreind reglugerð inniheldur ákvæði um framkvæmd þessarar aðgreiningar og ákvæði um upplýsingaskyldu Íslandspósts til PFS henni tengdri. Íslandspósti ber, skv. 12. gr. reglugerðarinnar, að gera PFS grein fyrir því hvernig umræddri aðgreiningu er háttað með tilliti til tekna og kostnaðar fyrir þær þjónustugreinar sem falla undir póstpjónustu í alþjónustu innan og utan einkaréttar. Samkvæmt lögum um póstpjónustu er það svo hlutverk PFS að tryggja að bókhald Íslandspósts samræmist reglugerðinni og skal það staðfest opinberlega. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts ekki fullnægjandi getur PFS gert kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

Tekjur Íslandspósts af einkarétti eru m.a. notaðar til að halda uppi þjónustu á þeim svæðum þar sem óhagkvæmt er að veita þjónustuna, s.s. á ýmsum stöðum í dreifbýli þar sem kostnaður fyrirtækisins af þjónustunni er mun meiri en þær tekjur sem koma inn fyrir veitta þjónustu. Einkaréttinum er ætlað að gera fyrirtækinu kleift að bjóða upp á sömu gjaldskrá fyrir bréfapóst óháð því hvar bréfið er póstlagt eða hver ákvörðunarstaður þess er en eins og áður hefur komið fram er Íslandspósti skylt, skv. lögum um póstpjónustu, að veita landsmönnum öllum póstpjónustu á viðráðanlegu verði.

Lög um póstpjónustu banna að tekjur sem stafa frá einkaréttarstarfsemi séu notaðar til að niðurgreiða samkeppnisrekstur innan alþjónustu, en þó með þeirri undantekningu að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að uppfylla alþjónustuskilyldur. Nánar tiltekið segir í 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu:

*„Óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa“*

Með vísan til framangreinds má því segja að löggjöfin geri ráð fyrir að tekjur af einkarétti, og þar með hagnaður, séu að einhverju leyti notaðar til að fjármagna þá alþjónustu sem Íslandspóstur skylt að veita um allt land. Einkum er um að ræða þjónustu á þeim svæðum þar sem dýrara er að veita þjónustuna en almennt, t.d. vegna fámennis eða landfræðilegra aðstæðna, þ.e. þjónusta sem enginn annar er tilbúinn að veita þó að þjónustan sé að lögum opin fyrir samkeppni.<sup>9</sup>

PFS tók í upphafi árs 2010, í tengslum við gjaldskrárbreytingar Íslandspósts innan einkaréttar, til ítarlegrar skoðunar hvort bókhaldslegur aðskilnaður og kostnaðarbókhald Íslandspóst samræmdu reglugerð nr. 313/2005 og var í því skyni aflað viðamikilla gagna frá Íslandspósti. Kannað var kostnaðarbókhald fyrir árið 2011 en einnig voru árin 2009 og 2010 höfð til hliðsjónar eftir því sem þörf var á. Með ákvörðun nr. 13/2013 komst PFS að þeirri niðurstöðu að Íslandspóstur hafi ekki lagt fram fullnægjandi greiningu á þeirri kostnaðarfjárhæð sem færð var frá samkeppnisrekstri yfir á einkaréttarstarfsemi félagsins

<sup>9</sup> Sjá greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 136/2002 um breytingu á lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu.

á árinu 2011. Auk þess gerði PFS athugasemdir við framkvæmd félagsins við mat á fjárhæð alþjónustubyrðar og sagði hana ekki í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði við mat á alþjónustukostnaði en markmið og tilgangur með því að reikna út kostnað vegna alþjónustuskyldna er fyrst og fremst sá að komast að raun um að hve miklu leyti heimilt er að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar sem PFS hefur vald til að staðfesta eða hafna. Vísast nánar til forsendna umræddrar ákvörðunar hvað það varðar sem og ákvörðunar PFS nr. 17/2015, sbr. og umfjöllun hér á eftir.

Niðurstaða PFS var hins vegar einnig sú að framkvæmd Íslandspósts við útdeilingu kostnaðar í afkomulíkani félagsins hafi í meginatriðum staðist kröfur um aðskilnað kostnaðar einkaréttarstarfsemi, samkeppnisrekstur innan alþjónustu og samkeppnisrekstur utan alþjónustu. Ekki var séð að staðfærsla kostnaðar í kostnaðarbókhaldi félagsins fæli í sér að einkaréttur niðurgreiddi samkeppnisrekstur. Þrátt fyrir þetta lagði PFS það fyrir Íslandspóst að gera ýmsar úrbætur á forsendum og framkvæmd í tengslum við framangreint.

Með yfirlýsingu á heimasíðu sinni þann 30. júní 2015, sbr. ákvörðun nr. 17/2015, upplýsti PFS að Íslandspóstur hefði uppfyllt þau fyrirbætur sem fram höfðu komið í framangreindri ákvörðun frá árinu 2013 ásamt því að upplýst var að unnið væri að úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði Íslandspósts vegna árána 2013 og 2014. Það var hins vegar niðurstaða PFS í sömu ákvörðun að greining Íslandspósts á alþjónustubyrði vegna alþjónustuskyldna félagsins og þær forsendur sem lagðar voru henni til grundvallar uppfylltu ekki skilyrði til að PFS væri tækt að samþykkja niðurstöðu félagsins um fjárhæð alþjónustubyrðarinnar svonefndu.

Íslandspóstur kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem staðfesti ákvörðun PFS, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 7/2015. Taldi nefndin m.a. málefnalegt og eðlilegt og í samræmi við 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að gera kröfu um að Íslandspóstur tæki tillit til brottfallinna tekna og tekjuminnkunar sem kunni að fylgja því að leggja niður eða breyta þeirri þjónustu sem veitt er á grundvelli alþjónustukvaðar. Í ákvörðun PFS kemur fram að um alþjónustubyrði sé að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Íslandspóstur hafði hins vegar talið að skilgreina yrði alþjónustubyrði sem þann kostnað sem sparist við að fella niður þjónustuna sem veitt er á grundvelli alþjónustukvaðar eða breyta henni. Að mati úrskurðarnefndarinnar felst í ákvörðun PFS að mat Íslandspósts á alþjónustubyrði sé byggt á röngum forsendum og hafi ekki verið í samræmi við ákvörðunarorð 9. tl. ákvörðunar PFS nr. 18/2013, þar sem ekki hafi verið tekið tillit til tiltekinna þátta við matið í samræmi við leiðbeiningar PFS í ákvörðuninni. Í ljósi þess gerði nefndin ekki athugasemdir við þær forsendur sem gerð er krafa um að liggi til grundvallar við mat á alþjónustubyrði í ákvörðun PFS.

## V. MARKAÐIR OG STAÐA FYRIRTÆKJA Á ÞEIM

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Í samkeppnismálum ræðst afmörkun markaða fyrst og fremst af því hvaða tegundir vöru/þjónustu geta talist tilheyra sama markaði og einnig ræðst afmörkun markaða af áætlaðri landfræðilegri vídd markaðssvæðisins. Við markaðsskilgreiningu í samkeppnisrétti þarf því a.m.k. annars vegar að greina vöru- eða þjónustumarkað hvers máls og hins vegar landfræðilega markaðinn sem við á. Rök geta einnig verið fyrir því, eftir atvikum, að afmarka markaðinn m.t.t. fleiri þátta.

Með viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. ákvæði 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki verið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

### 1. Vöru- og þjónustumarkaður

Heildarmarkaðnum fyrir pósthjónustu má skipta niður í ýmsa undirmarkaði og fer það almennt eftir atvikum hvers máls hvaða aðgreindu undirmarkaðir eiga við í hverju máli fyrir sig. Að mati Samkeppniseftirlitsins er gagnlegt að fjalla hér um ýmsa aðgreinanlega undirmarkaði á sviði pósthjónustu þótt þeir tengist ekki endilega allir þeim kvörtunum sem leyst er úr með ákvörðun þessari. Stafar það ekki síst af skörun á milli pósthlutninga, vöruhlutninga og dreifingar dagblaða.

Hægt er að bera kennsl á og aðgreina markaði á sviði almennrar pósthjónustu á grundvelli mismunandi þjónustubátta, eiginda hins flutta, svo og gæðastigs þjónustunnar. Hér verður leitast við að fjalla um sem flestar hliðar pósthjónustu í því skyni að auðvelda skilning á gangverki markaðarins og bera kennsl á hina margvíslegu undirmarkaði pósthjónustu sem koma við sögu í þessari ákvörðun.

#### 1.1 Markaðsaðgreining pósthjónustu

Pósthjónustu má lýsa í heild sinni sem þjónustu sem felst í söfnun (e. clearance), flokkun (e. sorting), flutningum (e. transport) og afhendingu (e. delivery) á pósti. Gagnlegt getur verið að byggja m.a. á þessari verkþáttaskiptingu pósthjónustu við aðgreiningu á þeim undirmörkuðum sem máli skipta á heildarmarkaði fyrir pósthjónustu. Oft er þó nærtækara að afmarka undirmarkaði pósthjónustu á grundvelli eiginda hins flutta í stað

verkpáttanálgunar. Með eigindum hins flutta er hér einkum átt við hvort um áritaðar eða óáritaðar sendingar er að ræða. Loks getur einnig átt við að afmarka undirmarkaði póstpjónustu út frá gæðaeiginleikum þjónustunnar (s.s. hraða).

Sérhver þeirra verkþátta sem nefndir eru í hér að framan getur samsvarað aðgreindum þjónustumarkaði, a.m.k. í tilviki almenns bréfaþósts.<sup>10</sup> Raunverulegar aðstæður á markaði styðja jafnframt að svo sé, sbr. leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um beitingu samkeppnislaga á póstmarkaði.<sup>11</sup> Í leiðbeiningunum kemur fram að út frá samkeppnissjónarmiðum kunni að vera viðeigandi að gera greinarmun á þessum fjórum mörkuðum.<sup>12</sup> Í þessu sambandi er bent á að í tilviki þósts sem sendur er á milli landa þá eigi söfnun og forflutningur þósts annars vegar, og dreifing hins vegar, sér ekki stað af sama póstpjónustufyrirtækinu. Þetta eigi einnig við um innanlandspóst, skv. framkvæmdastjórn ESB, þar sem flestir póstrekkstraraðilar leyfi stærri viðskiptavinum að annast flokkun magnþósts gegn afslætti frá almennri verðskrá. Þetta hafi leitt til þess að stofnuð hafi verið fyrirtæki, eins konar milliliðir, sem sinni því hlutverki að ganga frá og forflokka póst fyrirtækja áður en hann er afhentur póstrekkstraraðila til dreifingar. Ennfremur, þá leyfi allir póstrekkstraraðilar einhvers konar heildsöluáðgang að dreifikerfi sínu, t.d. með því að heimila - ellegar krefjast þess - að (flokkaður) póstur sé afhentur í dreifingar- eða flokkunarstöð.

Tekið skal fram að almennt er miðað við það í máli þessu, í samræmi við framangreinda tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB, að í „söfnun“ (e. clearance) felist sú þjónusta að safna saman pósti þaðan sem hann er póstagður, þ.m.t. úr póstkösum og póstafréttum. Þá er notast við orðið „dreifing“ yfir ferlið frá flokkun í póstdreifingarstöð til afhendingar póstsendingar til viðtakanda.

Almennt felur eftirspurn almennings eftir póstpjónustu í sér eftirspurn eftir öllum þjónustupáttunum sem að framan eru taldir sem einnar heildarþjónustu. Fyrirtæki, aftur á móti, kunna að hafa hagsmuni af því að nýta sér eigið starfsfólk eða ráða sérstaka þjónustuaðila, s.s. milliliðina sem áður er getið, til að sinna ákveðnum þjónustupáttum í póstferlinu, þ.e. ef það er hagkvæmara m.t.t. þjónustugæða og kostnaðar heldur en að kaupa alla þjónustuna af þeim aðila sem veitir veitir svonefnda alþjónustu en sá aðili er gjarnan í markaðsráðandi stöðu á póstmarkaði í heild.

---

<sup>10</sup> Sjá einnig t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 4. júlí 2012 í máli nr. M.6503 – *LaPoste/Swiss Post/JV*: „The Commission has generally segmented the mail delivery services markets as follows:

- Standard and express mail delivery services;
- Domestic and cross-border mail;
- Business mail and mail for private customers;
- Addressed and unaddressed mail; and
- Inbound cross-border mail services and outbound cross-border mail services.”

<sup>11</sup> Sjá tilkynningu frá framkvæmdastjórn ESB varðandi beitingu samkeppnislaga á póstmarkaði og mat á tilteknum stjórnvaldsaðgerðum sem varða póstpjónustu: Notice from the Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on the assessment of certain State measures relating to postal service, Official Journal C 039,06/02/1998.

<sup>12</sup> Hafa ber í huga að leiðbeiningar þessar veita aðeins almenna leiðsögn og markaðsskilgreiningar ráðast af atvikum í hverju máli fyrir sig, sbr. mgr. 120 í dómi undirréttar ESB frá 25. mars 2015 í máli nr. T-556/08, *Slovenská pošta gegn framkvæmdastjórninni* (sbr. einnig niðurstöðu dómstóls ESB í málinu, dags. 30. júní 2016 í mál nr. C-293/15.) Undirrétturinn taldi einnig að framkvæmdastjórnin hefði réttilega við skilgreiningu markaða litið svo á að svonefnd „hybrid“ póstpjónusta tilheyrði sérstökum markaði.

### 1.1.1 Póststöfnun/Póstmiðlun

Á grundvelli laga um pósthjónustu nr. 19/2002 felur pósthjónun í sér þá starfsemi að safna saman miklu magni pósthendinga frá mismunandi viðskiptavinum og afhenda það rekstrarleyfishafa.<sup>13</sup> Sé tekið mið af tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar felur starfsemi slíks milliliðar í sér söfnun, forflutning (e. routing) og/eða forflokkun pósthendinga, þ.e. þá starfsemi að afgreiða mikið magn af pósti, t.d. frá mörgum fyrirtækjum, sem er síðan afhentur til dreifingar og afhendingar hjá rekstrarleyfishafa. Í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, segir:

*„Rekstrarleyfishafa er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn pósthendinga í einu eða fyrirtæki sem safna saman pósthendingum mismunandi viðskiptavina og afhenda rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu.“*

Líta má á markaðinn fyrir pósthjónun/póstmiðlun sem aðgreindan undirmarkað í samkeppnisréttarlegum skilningi og byggir sú skilgreining á þeirri nálgun sem getið er um hér ofar að líta á pósthjónustu út frá verkþáttum.

Pósthjónun felur samkvæmt framangreindu ekki í sér dreifingu og afhendingu á pósti til viðtakanda. Eins og ljóst má vera af framangreindu er pósthjónunarfyrirtækjum hins vegar nauðsynlegt að eiga viðskipti við rekstrarleyfishafa eða annan pósthreifingaraðila sem flytur og afhendir póstin til viðtakanda.

Ljóst er að fyrirtæki (t.d. rekstrarleyfishafinn – Íslandspóstur í þessu tilviki) sem annast dreifingu og afhendingu til endanlegs viðtakanda geta einnig sinnt þeim hjónustupætti sjálf að safna saman pósti og geri þau það teljast þau keppinautar annarra fyrirtækja á þessum undirmarkaði (pósthjónun/póstmiðlun).

### 1.1.2 Markaður fyrir dreifingu áritaðs pósts

Út frá þeirri nálgun að skilgreina markaði pósthjónustu út frá eiginðum hins flutta í stað verkþátta má líta á almenna bréfastjónustu (e. general letter service) sem aðgreindan undirmarkað pósthjónustu. Hún tekur til söfnunar og dreifingar á samskiptapósti (e. items of correspondence) til þess heimilisfangs sem er ritað utan á hann. Samskiptapóstur fellur sem sé undir þann flokk pósts sem kallaður er áritaður póstur en heildarmarkaðinn fyrir áritaðan póst má greina frá heildarmarkaðnum fyrir óáritaðan póst.

Eins og fram kemur í mgr. 2.3 í umræddri tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB telst póstur sem ekki felur í sér samskipti ekki vera samskiptapóstur þótt hann sé áritaður. Póstur sem samanstendur af mörgum, nákvæmlega eins eintökum af skriflegu efni, sem er á engan hátt aðlagað að einstökum viðtakendum, telst á þessum grundvelli ekki falla undir almenna bréfastjónustu þótt hann sé áritaður með nafni og heimilisfangi hvers viðtakanda. Til slíks pósts geta talist tímarit, dagblöð, vöru- eða verðlistar, auk vara eða annars sem fylgir

<sup>13</sup> Í framangreindri tilkynningu frá framkvæmdastjórn ESB varðandi beitingu samkeppnislaga á pósthmarkaði kemur fram eftirfarandi skilgreining á milliliði sem endurspeglar í íslensku pósthjónustulögunum: *"intermediary": any economical operator who acts between the sender and the universal service provider, by clearing, routing and/or pre-sorting postal items, before channelling them into the public postal network of the same or of another country."*

slíkum árituðum pósti. Hefur verið litið svo á að dreifing dagblaða geti verið aðgreindur markaður, einkum vegna áskilnaðar útgefanda um tímasetningu afhendingar (yfirleitt snemma morguns), sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*

*Markpóstur* (e. direct mail) fellur undir skilgreininguna á samskiptapósti. Hins vegar inniheldur slíkur póstur ekki persónuleg skilaboð. Um er að ræða samskiptapóst sem er sendur í viðskiptalegum tilgangi, gjarnan til uppfyllingar auglýsingum í fjölmiðlum. Markaður fyrir markpóst getur talist sérstakur markaður, sbr. framangreinda tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB. Helgast það af því að í raun er um auglýsingu að ræða sem beinist að skilgreindum hópi einstaklinga sem hefur verið afmarkaður með nánari hætti, t.d. miðað við aldersbil, starf eða lögheimili. Slíkur póstur hefur ekki þann tilgang að fela í sér samskipti á milli aðila heldur fremur einhliða upplýsingagjöf af hálfu sendanda. Þá er ekki nauðsynlegt fyrir sendanda að fá skjóta afgreiðslu á dreifingu og afhendingu á markpósti.

*Nafnpóstur* er það orð sem almennt hefur verið notað á Íslandi yfir samskiptapóst. Hefðbundinn nafnpóstur er sem sé póstur sem stílaður er á tiltekið nafn og/eða heimilisfang og hefur þann tilgang að fela í sér samskipti á milli aðila.

Gjaldskrá Íslandspósts fyrir hefðbundinn nafnpóst miðast við þyngdarbilið 0 – 2000 gr. Má telja þá viðmiðun í samræmi við áralanga og venjubundna framkvæmd á póstmarkaði.

Gera verður skýran greinarmun á markaðnum fyrir hefðbundinn nafnpóst á þyngdarbilinu 0 – 50 gr. annars vegar og markaðnum fyrir hefðbundinn nafnpóst á þyngdarbilinu 51-2000 gr. hins vegar. Ástæðan er sú að Íslandspóstur hefur, líkt og fyrr er rakið, einkarétt á nafnpóstþjónustu vegna bréfa 0-50 gr., sbr. 7. gr. laga um pósthjónustu og rekstrarleyfi Íslandspósts. Einkarétturinn leiðir til þess að líta verður á dreifingu áritaðs pósts 0 – 50 gr. sem aðgreindan undirmarkað í samkeppnisréttarlegu samhengi.

Aðgreining markaða fyrir áritaðan póst getur eftir atvikum verið víðtækari en hér hefur verið fjallað um, s.s. á grundvelli mismunandi hópa viðskiptavina eða á grundvelli þess hvort um póst frá útlöndum sé að ræða. Hér er þó ekki þörf á nánari greiningu undirmarkaða að þessu leyti.

### 1.1.3 Markaðir fyrir dreifingu óáritaðs pósts og dagblaðadreifingu

Út frá þeirri nálgun að skilgreina markaði pósthjónustu út frá eigindum hins flutta í stað verkþátta má líta á markaðinn fyrir dreifingu óáritaðs pósts sem aðgreindan undirmarkað pósthjónustu. Óáritaður póstur felur í sér einhliða upplýsingagjöf sem oftast nær er auglýsing. Almennt er slíkur póstur nefndur fjölpóstur í þessari ákvörðun. Eins og áður hefur komið fram má skilja á milli heildarmarkaðar fyrir póst sem stílaður er á nafn og heildarmarkaðar fyrir óáritaðan póst.

Heildarmarkaðurinn fyrir óáritaðan póst felur í sér dreifingu á óárituðu blaði og/eða umslagi inn á öll heimili innan ákveðins landsvæðis í þeim tilgangi að koma upplýsingum á framfæri, oftast í formi auglýsinga.

Eins og áður hefur komið fram teljast dagblöð, jafnvel þótt þau séu árituð með nafni/heimilisfangi viðtakanda, ekki falla undir almenna bréfastöðjónustu enda ekki um samskiptapóst að ræða.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*, kemur fram að samrunaðilar í því máli töldu rétt rétt að skilgreina dreifingarmarkað sem tvo sérstaka markaði, þ.e. annars vegar markað fyrir dreifingu áskriftardagblaða og hins vegar markað fyrir dreifingu fjölpósts af ýmsum toga sem ekki er áritaður, svo sem dreifingu fríblaða (dagblaða sem viðtakendur greiða ekki fyrir) og auglýsingapósts. Samkeppniseftirlitið féllst ekki á að dreifing fríblaða og auglýsingapósts væri á sama markaði. Talið var að dreifing dagblaða, þ.e. bæði fríblaða og áskriftarblaða, væri einn markaður.<sup>14</sup> Þessu til stuðnings var bent m.a. á eftirfarandi:

*„Samkeppniseftirlitið fellst ekki á sjónarmið samrunaaðila um skilgreiningu markaða fyrir dreifingu dagblaða sem fram koma í samrunaskrá. Er það mat eftirlitsins að réttara sé að miða við einn markað fyrir dreifingu dagblaða. Sú skilgreining leiðir m.a. af þeirri ríku kröfu að dagblöð séu borin í hús snemma dags. Helgast það annars vegar af kröfu neytenda að dagblöð séu til taks við upphaf starfsdags þeirra og hins vegar af kröfu auglýsenda um víðtækan lestur dagblaða. Kemur fram í samrunaskrá að það sé höfuðmarkmið í dreifingu Morgunblaðsins og Fréttablaðsins að það sé komið í hendur áskrifenda eigi síðar en klukkan 7 á morgnana. Er þessi stefna að líkindum reist á þeirri forsendu að neytendur telji það mikilvægt að dagblöð hafi borist þeim þegar þeir neyta morgunverðar. ...*

*Þá vill Samkeppniseftirlitið taka fram að markaður fyrir dreifingu á óárituðum pósti (fjölpóstur) er markaður sem er tengdur dreifingu á dagblöðum, þá sérstaklega fríblöðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þó önnur samkeppnisskilyrði á markaði fyrir dreifingu á dagblöðum. Það sem skilur helst þar á milli er almenn krafa neytenda um tímasetningu við afhendingu á frídagblöðum sem og krafa auglýsenda um víðtækan lestur dagblaða. Því telur Samkeppniseftirlitið að markaður fyrir dreifingu á óárituðum pósti á Íslandi innihaldi ekki dreifingu á fríblöðum. Benda má á að framkvæmdastjórn EB hefur í mörgum málum á sviði fjölmiðlamarkaðar lýst mörkuðum þannig að þeir teljist nálægir og nátengdir og litið hefur verið til þess við skilgreiningu markaða“*

Í ákvörðuninni kom jafnframt fram að í dönskum samkeppnisrétti hefði verið miðað við að markaður fyrir dreifingu á pósti eigi að skilgreina sem dreifingu á nafnpósti annars vegar og dreifingu á óárituðum pósti hins vegar.<sup>15</sup> Samkeppniseftirlitið taldi í þessari ákvörðun

<sup>14</sup> Hliðstæða afstöðu er að finna í dómi undirréttar ESB frá 27. apríl 2016 í máli nr. T-463/14, *Österreichische Post gegen framkvæmdastjórninni*, var fjallað um ágreining um hvort fyrir hendi væri einn markaður fyrir dreifingu á öllum dagblöðum (*standard delivery of addressed and unaddressed newspapers*) eða hvort dreifing á dagblöðum snemma dags (*early delivery of newspapers*) tilheyrði sérstökum markaði. Dómstóllinn féllst á það með framkvæmdastjórninni að dreifing á dagblöðum snemma dags tilheyrði sérstökum markaði. Málið varðaði austuríska markaðinn en í ákvörðun sinni hafði framkvæmdastjórnin vísað til þess að hún hefði komist að sömu niðurstöðu hvað finnska markaðinn áhræði. Sjá mgr. 190 og áfram í dómnum.

<sup>15</sup> Bent var m.a. á þetta í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins: „Að síðustu ber að taka fram að í dönskum samkeppnisrétti hefur verið miðað við að markaður fyrir dreifingu á pósti eigi að skilgreina sem dreifingu á nafnpósti annars vegar og dreifingu á óárituðum pósti hins vegar. Þannig heyrir dreifing á áskriftardagblöðum undir markaður fyrir dreifingu á nafnpósti en dreifing á fríblöðum heyrir undir markaður fyrir dreifingu á óárituðum pósti. Samkeppniseftirlitið telur að markaðsaðstæður á dreifingarmarkaði á Íslandi séu með öðrum hætti. Þannig er t.d.



frá árinu 2009 að markaðsaðstæður á dreifingarmarkaði á Íslandi væru með öðrum hætti en í Danmörku og þess vegna væri ástæða til að telja að dreifing fríblaða ætti að teljast með dreifingu áskriftarblaða. Ekki hafa komið fram vísbendingar um að þessi markaðsskilgreining eigi ekki lengur við en ekki er nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til þess í þessari ákvörðun.

#### 1.1.4 Vöruflutningar og sendibílaakstur

Böggjar sem pósthjónustufyrirtæki flytja geta innihaldið vörur sem sendar eru beint frá seljendum. Að því leyti getur pósthjónusta Íslandspóstskrá skarast við almenna vöruflutningamarkaði og e.a. almenna sendibílaþjónustu. Í þessu sambandi þarf hins vegar að líta til þess að á grundvelli þeirra lagalegu kvaða sem á Íslandspósti hvíla sem alþjónustuveitanda ber fyrirtækinu að koma sendingum sem falla innan alþjónustuskyldu til viðtakanda óháð því hvort þær innihalda vörur eða ekki. Í þessu sambandi skiptir jafnframt máli að umrædd dreifing á sendingum sem innihalda vörur lýtur almennri verðskrá Íslandspóstskrá nema í undantekningartilvikum samkvæmt upplýsingum sem Íslandspóstur lagði fram við gerð sáttarinnar.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2002, *Samstarf Samskipa hf. og Vöruflutninga Vesturlands ehf. um vöruafgreiðslu, -dreifingu og -söfnun í Borgarnesi og nærsveitum*, féllst samkeppnisráð ekki á að nægjanleg staðganga væri á milli þeirrar flutningaþjónustu sem Íslandspóstur, sendibílstjórar og fyrirtæki sem annast sína flutninga sjálf veita annars vegar, og Samskip og Vöruflutningar Vesturlands ehf. („VV“) veittu hins vegar. Var talið að þjónusta Samskipa og VV væri svokölluð alhliða flutningaþjónusta sem fæli það í sér að boðið væri upp á vöruafgreiðslu og flutninga samkvæmt áætlun á sendingum sem eru allt frá því að vera smáböggjar til stærri vörusendinga, s.s. heilfarasendinga. Þjónusta annarra aðila væri aftur á móti sérhæfðari. Þannig sinnti Íslandspóstur aðeins bögglaflutningum upp að 30 kg. Sendibílstjórar önnuðust hins vegar flutninga á stærri sendingum auk þess sem sjálfstætt starfandi flutninga- eða vörubifreiðastjórar sinntu flutningum á heilfarasendingum. Að mati samkeppnisráðs væri því ljóst að sú flutningaþjónusta sem Íslandspóstur og sendibílstjórar byðu upp á fæli ekki í sér þá fjölbreytni/breidd að hún hefði fulla staðgöngu við þjónustu Samskipa og VV.

Frá því að framangreind ákvörðun var tekin hafa innviðir Íslandspóstskrá og geta til vöruflutninga styrkst að mati Samkeppniseftirlitsins samhliða endurnýjun pósthúsa fyrirtækisins. Fyrir liggur að fyrirtækið býr yfir öflugri dreifikerfi, þ.m.t. afgreiðslustöðvum út um allt land og stórum bílaflota. Í þessu ljósi og með hliðsjón af reglubundinni dreifingu og stærð fyrirtækisins virðist nú mega ætla að Íslandspóstur geti að einhverju leyti talist vera hluti af framboðshlið markaðarins fyrir vöruflutninga á landi enda þótt ekki sé full

---

*ekki lögfestur á Íslandi, með sambærilegum hætti og í Danmörku, réttur neytenda til að neita því að fá óáritaðan póst eða frídagblöð heim til sín en fyrir liggur að dreifing frídagblaða hefur mætt andstöðu t.a.m. hjá fasteignafélögum þar á landi. Þannig hafa aðilar sem stunda dreifingu á fríblöðum mun meira svigrúm hér á landi til að ná viðunandi dreifingu á sínum blöðum án hindranna. Hér ber einnig að nefna að í ákvörðun danska samkeppnisráðsins frá 28. febrúar 2007 þar sem fjallað var um stofnun Syddanske Medier K/S og JP/Politikens Hus A/S á dreifingarfyrtæki kom m.a. fram að áskriftarblöð þurfi að dreifa í miklu upplagi hjá ákveðnum dreifingaraðilum. Þannig sé mikilvægt fyrir dagblöð að blaðberar móttaki blöðin fyrir upphaf starfsdags og að þeir geti einnig móttakið blöðin á sunnudögum og helgidögum. Síðan segir að Post Danmark (sem er pósthjónustufyrirtæki í eigu danska ríkisins og nýtur einkaréttar á dreifingu áritaðra bréfa sem vega allt að 50 grömmum) geti einungis nýst sem „dreifingaraðili til þrautavara“, þ.e. þar sem það er of dýrt að halda úti eigin dreifingu á dagblöðum í dreifibýli. Þannig verða útgefendur að sætta sig við dreifingu mun seinna um daginn en æskilegt er og að dagblöðunum sé ekki dreift á sunnudögum og helgidögum.“*

staðganga fyrir hendi hjá Íslandspósti við alla þá þjónustu (s.s. gámaflutninga) sem hefðbundnu landflutningafyrirtækin bjóða.

Eins og áður hefur komið fram er meðal kvartana sem leyst er úr með sáttinni kvörtun sem lýtur að vöruflutningamarkaði, dags. 5 október 2011, frá Samskipum en það fyrirtæki rekur landflutningadeild innan sinna vébanda.

Ekki kom fram skilgreining á því í kvörtuninni hvaða flutningar nákvæmlega ættu að falla undir þá flutninga sem samkeppni Íslandspósts við Samskip tekur til. Samkeppniseftirlitið aflaði nánari upplýsinga frá Samskipum sem skýrði afstöðu sína frekar með því að skilgreina vöruflutninga sem alla almenna vöruflutninga með neyslu- og söluvöru, hrá- og framleiðsluvöru á milli staða innanlands fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Sagði að flutningseiningar á þessum markaði væru fyrst og fremst pakkar eða bretti og að markaðurinn gæti eftir atvikum greinst í undirmarkaði eftir landssvæðum. Sérstækir flutningar, s.s. malarflutningar, mjólkur-, olíu- og fóðurflutningar í tankbílum og þungaflutningar með sérhæfðum flutningstækjum teldust ekki til umrædds markaðar.

Hefðbundin póstpjónusta felst m.a. í því að koma til skila vörum sem einstaklingar panta frá seljanda og ber Íslandspósti raunar skylda á grundvelli alþjónustukvaða að koma til skila til allra landsmanna á jafnræðisgrundvelli öllum sendingum allt að 20 kg. sem lagðar eru inn í dreifingarkerfi fyrirtækisins. Samkvæmt upplýsingum PFS og Íslandspósts eru flestar vörusendingar sem Íslandspóstur flytur innan við 20 kg. og því innan alþjónustu.

Sé litið til þess hvaða þjónusta Íslandspósts geti talist vera í samkeppni við almenn vöruflutningafyrirtæki er að mörgu að hyggja.

Þegar um er að ræða flutninga á bögglassendingum og fyrirferðarmeiri hlutum sem eiga uppruna sinn innanlands getur sendandi eftir atvikum átt ýmsa valkosti, þ.m.t. að flytja sendinguna með eigin tækjakosti eða æskja þess að viðtakandi sæki sendinguna. Meðal helstu annarra valkosta eru:

- Að senda með sendiferðabíl
- Að senda með leigubíl
- Að senda í almennum pósti (Íslandspósti)
- Að senda með hraðflutningafyrirtæki (t.d. DHL eða UPS)
- Að senda með almennu flutningafyrirtæki (t.d. Samskipum eða Flytjanda)
- Að senda með innanlandsflugi

Ljóst er að hver og einn ofangreindra valkosta hefur sína sérstöku eiginleika og mismunandi eiginleikar þessara valkosta gera það að verkum að nægjanleg staðganga milli þeirra er alls ekki ætíð til staðar, t.d. vegna vegalengdar frá sendanda til viðtakanda (t.d. innan þéttbýlis eða milli landshluta) og eiginleika hins flutta (t.d. er yfirleitt ekki hægt að flytja vörubretti í smáum sendiferðabílum). Einnig skiptir m.a. máli í þessu sambandi þörfin fyrir hraða og sú stærðarhagkvæmni sem felst í mismunandi flutningsvalkostum sem getur falið í sér að um aðgreinda markaði sé að ræða. Þannig er t.a.m. ljóst að flutningaþjónusta Samskipa og Eimskips er mun víðtækari heldur en sú sem Íslandspóstur getur boðið. Þó flutninganet Íslandspósts ná til alls landsins, rétt eins og það sem landflutningafyrirtækin starfrækja, er mun meiri breidd í þjónustuframboði þeirra síðarnefndu. Þannig geta

landflutningafyrirtækin t.a.m. boðið upp á heilfarmaflutninga og séð um að útvega gáma (t.d. kæli- og frystigáma fyrir matvæli) eða önnur sértæk flutningatæki.<sup>16</sup> Þá búa landflutningafyrirtækin einnig yfir fiskflutningakerfi sem nær um allt landið. Er því ljóst að sú samkeppni sem Íslandspóstur getur mögulega veitt landflutningafyrirtækjunum takmarkast umtalsvert af því að geta ekki veitt sömu breidd í vöruflutningum. Við þetta má bæta að ef verulegur munur er á verðlagningu bendir það einnig til þess að um aðgreinda markaði sé að ræða. Hver og einn þeirra valkosta sem nefndir voru hér að framan geta því eftir atvikum talist aðgreindir markaðir þótt ákveðin skörun geti eftir atvikum verið fyrir hendi á milli þeirra. Mat á því hvort og þá hvernig slík skörun leiðir til þess að aðilar séu keppinautar á sömu mörkuðum þarf hins vegar að meta í hverju máli. Í þessu máli gerist þess ekki þörf.

Landflutningastarfsemi Samskipa og Flytjanda felst ekki síst í pakka- og brettaflutningum, þ.e. flutningi á vörum sem hlaðið hefur verið á bretti en slíkar vörur eru yfirleitt sendar frá einu fyrirtæki til annars fyrirtækis fremur en frá fyrirtækjum beint til einstaklinga. Markaðssetning Íslandspósts undanfarin misseri hefur borið þess merki að félagið hefur verið að leitast við að hasla sér völl á sviði dreifingar á þyngri sendingum. Í þessu sambandi má geta þess að samkvæmt upplýsingum Íslandspósts hefur félagið alla tíð flutt vörubretti en í afar litlum mæli og er það ekki fyrr en á allra síðustu misserum sem flutt magn vörubretta hefur byrjað að aukast lítillega. Að mati Samkeppniseftirlitsins má telja líklegt að það sé einkum á sviði brettaflutninga og flutnings á þyngri og ummálsvíðari sendingum sem starfsemi Íslandspósts skarist við vöruflutningamarkað. Eftir sem áður liggur fyrir að meirihluti vörusendinga sem Íslandspóstur flytur fellur innan alþjónustu (er innan við 20 kg).

Að mati Samkeppniseftirlitsins geta brettaflutningar Íslandspósts og e.a. flutningar á mjög fyrirferðarmiklum hlutum, á borð við t.d. húsgögn og reiðhjól, ekki talist falla undir hefðbundna pósthjónustu heldur er fremur um þjónustu að ræða sem veitt hefur verið af almennum vöruflutningafyrirtækjum og/eða sendibílafyrirtækjum. Við úrlausn þessa máls telur Samkeppniseftirlitið nærtækast að flokka slíka dreifingu Íslandspósts undir markað fyrir almenna vöruflutninga. Dreifing fyrirtækisins á vörusendingum sem vega innan við 20 kg. fellur almennt innan alþjónustuskyldu og þar með almenna pósthjónustu. Það er því álitamál hvort málefnalegt sé að telja að slíkar vörusendingar falli undir vöruflutningamarkað ásamt sendingum yfir 20 kg., vörubrettum og fyrirferðarmiklum sendingum. Í þessu máli er ekki rík þörf á að taka skýra afstöðu til þessa þar sem samkvæmt 6. og 7. gr. sáttarinnar er Íslandspósti gert skylt að halda aðgreint rekstraruppgjör um brettaflutninga, sendingar sem vega yfir 20 kg. og flutning á fyrirferðarmeiri hlutum annars vegar, og einnig aðgreint rekstraruppgjör um aðra pakkaflutninga, þ.e. pakka sem vega 2-20 kg., hins vegar.

Samkvæmt sáttinni er Íslandspósti m.a. einnig gert skylt að gera upp með tilteknum hætti svonefnda akstursþjónustu sem felst í því að afhenda og e.a. sækja póst beint til fyrirtækja með útkeyrslu. Sú þjónusta Íslandspósts er veitt á stærstu þéttbýlisstöðum á landinu. Ekki verður annað séð að mati Samkeppniseftirlitsins en að akstursþjónusta Íslandspósts geti

---

<sup>16</sup> Þannig má t.d. nefna að á heimasíðu Eimskips ([www.eimskip.is](http://www.eimskip.is)) kemur fram að Flytjandi taki að sér verkefni í þungaflutningum allt upp í 100 tonna flutninga.  
<http://eimskip.is/IS/Eimskip-Innanlands/flytjandi/flutningathjonusta/default.html>

skarast við almenna sendibílaþjónustu. Af þeirri ástæðu m.a. er því viðeigandi að haldið sé aðgreint uppgjör innan Íslandspóstis um akstursþjónustuna.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður að telja að takmörkuð staðganga sé á milli markaðarins fyrir vöruflutninga á landi og markaðarins fyrir flugflutninga. Fyrir því eru bæði rök er snúa að verðlagningu og rök er snúa að þjónustugetu. Staðganga milli landflutninga og flugflutninga er takmörkuð vegna þess að áætlanarflug innanlands felur fyrst og fremst í sér farþegaflutninga og hafa vélarnar takmarkaða umframburðargetu. Þá skiptir máli að flugflutningar eru almennt dýrari en landflutningaþjónusta sem leiðir til þess að það getur því aðeins borgað sig fyrir viðskiptavinum flutningsaðila að flytja afar verðmætar vörur með flugi. Í tilviki Íslands má ætla að þessi aukni kostnaður falli til án þess þó að vörunni sé komið tiltakanlega hraðar til viðtakanda loftleiðina heldur en landleiðina enda eru vegalengdir milli staða á Íslandi tiltölulega skammar samanborið við ýmis önnur ríki. Ennfremur má gera ráð fyrir því að flugflutningskosturinn sé enn dýrari en ella í víðara samhengi sökum þess að aka þarf vörunni til og frá flugvelli sem getur verið misvel staðsettur m.t.t. áframdreifingar. Verulegur verðmunur getur leitt til þess að um aðskilda markaði sé að ræða. Vísast í þessu sambandi til þess að með vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/1997 þar sem fjallað var um samruna innanlandsflugs Flugleiða hf. og Flugfélags Norðurlands hf. var niðurstaða samkeppnisráðs einmitt sú aðeins nokkur staðganga gæti verið milli annars vegar fraktflutninga í lofti og hins vegar landflutninga. Þau skilyrði sem talið var að þyrftu að vera uppfyllt til að um staðgöngu væri að ræða væru að farmurinn væri ekki rúmfrekur, þyldi há flutningsgjöld eða þyrfti að berast móttakanda á skömmum tíma. Í þessu samhengi má benda á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur staðfest að staðganga á milli flugflutninga annars vegar og sjóflutninga hins vegar sé veigalítil, sérstaklega með hliðsjón af þeim aðgerðum sem til umfjöllunar voru í því máli. Fram kom að flutningstími og hlutfall flutningskostnaðar af heildarverðmæti vöru ráði mestu um það hvort hún er flutt með flugvélum annars vegar eða skipum hins vegar og að vörur væru almennt ekki fluttar með skipum þegar hagkvæmt væri að flytja þær í flugi þó að frá þessu væru vissulega undantekningar.<sup>17</sup>

#### 1.1.5 Hraðpóstþjónusta

Eins og framfar var getið er unnt að afmarka einstaka undirmarkaði póstþjónustu út frá gæðaeiginleikum hennar. Hraðpóstþjónusta (e. express mail service) aðgreinist frá grunnpóstþjónustu á borð við þá sem rekstrarleyfishafi almennt veitir öllum landsmönnum. Felst aðgreiningin í því að um er að ræða virðisauka í formi hraðari og áreiðanlegri söfnun, flutningi og afhendingu póstsendingar en einnig í því að hraðpóstþjónustuaðilinn ábyrgist afhendingu fyrir ákveðna dagsetningu, að póstsendingin sé sótt til sendanda, að póstsendingin sé afhent móttakanda í eigin persónu, möguleika á að breyta heimilisfangi viðtakanda eftir að hún er send af stað, staðfestingu til sendanda þegar sending hefur verið afhent, möguleika á að fylgjast með hvar sending er stödd á herjum tíma á leiðinni til viðtakanda, og persónulegar lausnir fyrir viðskiptavinum. Viðskiptavinir eru á þessum grundvelli reiðubúnir til að greiða hærra verð fyrir þessa þjónustu en almenna póstþjónustu.

---

<sup>17</sup> Sjá úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2008 Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu.

## 2. Landfræðilegur markaður

Póstflutningum má lýsa eins og áður segir sem þjónustu sem felst í söfnun, flokkun, flutningi og afhendingu á pósti. Ljóst er að almennir neytendur sem vilja senda póst fara á næsta pósthús eða að næsta póstkassa til þess að senda póst. Þannig eru rök fyrir því að skilgreina staðbundna póstpjónustumarkaði út frá sjónarmiði neytandans.

Á hinn bóginn eru þeir sem vilja senda póst með ákveðinn ákvörðunarstað í huga, þ.e. neytandi vill senda póst frá þeim stað þar sem hann er staðsettur til annars staðar þar sem viðtakandinn er staðsettur. Er því meginþörf neytandans sú að dreifikerfið sé sem víðtækast svo að hægt sé að verða við þjónustubeiðni hans hverju sinni.

Þá skiptir það máli að verðskrá Íslandspósts gerir engan greinarmun á því hvort senda eigi innan landshlutar (s.s. innan Reykjavíkur) eða milli landshluta heldur gildir sama verð hvert sem senda skal innanlands (miðað við sömu þyngd). Aftur á móti gildir annað verð fyrir póstflutninga til útlanda. Hið sama á við um annað fyrirtæki í póstdreifingu hér á landi, Póstdreifingu ehf. (áður Pósthúsið ehf.). Fyrirtæki hefur þó ekki komið sér upp sjálfstæðu dreifikerfi fyrir landið allt en verðskrá fyrirtækisins gerir aðeins ráð fyrir einu verði, sama hvert á land sent er.

Ljóst er að landflutningar geta eftir atvikum verið svæðisbundnir og afmarkast af ákveðnum leiðum eins og flutningamarkaðir almennt, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2002. Fyrirmælin sem koma fram í sáttinni taka hins vegar til samkeppnisrekstrar Íslandspósts án tillits til þess hvar á landinu hann er stundaður. Er því ekki þörf á því þessu máli að skilgreina mögulega þrengri landfræðilega markaði.

Að öllu samanlögðu er það mat Samkeppniseftirlitsins að rétt sé í þessu máli að skilgreina markað málsins sem landið allt, þ.e. heilt og óskipt. Er í því sambandi jafnframt litið til þess sem fram kemur í framangreindri tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB.

## 3. Staða Íslandspósts á mörkuðum málsins

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*, kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi sem ríki á markaðnum. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 18. nóvember 2010 í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, var dómur Héraðsdóms Reykjavíkur staðfestur með vísan til forsendna hans. Í dómi héraðsdóms kemur fram að við „mat á því hvort fyrirtæki hafi haft markaðsráðandi stöðu á skilgreindum markaði er litið til nokkurra atriða og þau metin saman:

1. *Hver er markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis á skilgreindum markaði og þróun hennar. Ein viðmiðun er að ef markaðshlutdeild fer yfir 50% þá eru allar líkur á að fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.*
2. *Litið er til markaðshlutdeildar þess fyrirtækis sem verið er að meta og hún borin saman við markaðshlutdeild annarra fyrirtækja á markaði. Ef miklu*

*munar á markaðshlutdeild þess fyrirtækis sem stærstu hlutdeild hefur og þess fyrirtækis sem næst kemur í röðinni er líklegt að stærsta fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.*

- Þá er einnig litið til aðgangshindrana að markaði. Hér er átt við atriði á borð við lagalegar hindranir, fjárhagslegar hindranir, stærðarhagkvæmni, aðgengi að birgjum, þróað sölukerfi og þekkt vörumerki."*

Fram kemur einnig að dómurinn telji að „þriðja atriðið sem nefnt er að framan, þ.e. aðgangshindranir að markaði, ráði ekki úrslitum þegar meta skal hvort stefnandi hafi verið í markaðsráðandi stöðu ...“. Hins vegar geta þessi atriði, skv. dómnum, styrkt frekar þá niðurstöðu að fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Vísast hér einnig til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, og í máli nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki geta einnig verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Ljóst er að þegar lagt er mat á stöðu fyrirtækja á markaði er jafnframt viðeigandi að leggja mat á fjárhagslegan styrkleika, vörumerkjastyrk og vörubreidd, svo og þá aðstöðu og tækjabúnað sem þau búa yfir. Þá skiptir fjöldi og stærð keppinauta vitanlega máli og þar að lútandi markaðsgerð sem hefur áhrif á það hvernig fyrirtæki hegða sér á markaði.

Hafa ber í huga að í hugtakinu markaðsráðandi staða felst ekki krafa um að engin samkeppni ríki á viðkomandi markaði. Um markaðsráðandi stöðu getur þannig verið að ræða þrátt fyrir líflega samkeppni á viðkomandi markaði. Jafnvel þótt markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis minnki á því tímabili sem er til skoðunar getur það talist markaðsráðandi ef hlutdeildin er eftir sem áður mjög há samanborið við hlutdeild annarra fyrirtækja og aðrir þættir sem áhrif hafa á mat á stöðunni eru óbreyttir.

### 3.1 Staða Íslandspósts á sviði almennrar póstpjónustu

Líkt og áður hefur verið rakið hefur Íslandspóstur einkarétt á póstpjónustu á sviði hefðbundins nafnpósts á þyngdarbilinu 0 – 50 gr.<sup>18</sup> Íslandspóstur er því eina fyrirtækið sem starfar á viðkomandi markaði og hefur því 100% markaðshlutdeild. Á markaði fyrir dreifingu á hefðbundnum nafnpósti á þyngdarbilinu 51-2000 gr. frá fyrirtækjum til einstaklinga og frá einstaklingum til einstaklinga verður að leggja til grundvallar að Íslandspóstur njóti yfirburða í dreifingu bréfa á þessu þyngdarbili. Er þessi þjónusta tengd einkaréttarstarfseminni og hefðbundin vöruflutningafyrirtæki einbeita sér lítt að dreifingu smærri böggla til einstaklinga. Íslandspóstur telur sig þó mæta töluverðri samkeppni í dreifingu á sendingum allt að 20 kg. frá margvíslegum flutningsaðilum, s.s. landflutningadeildum Eimskips og Samskipa, sendibílastöðvum, leigubifreiðum og sjálfstæðum verktökum sem einbeita sér að annað hvort að tilteknum geira eða ákveðnum leiðum. Þá ber að hafa í huga að sumum vörusendingum frá útlöndum vegna viðskipta einstaklinga og fyrirtækja á Internetinu er dreift af hraðpóstpjónustufyrirtækjum á borð við DHL á Íslandi og UPS á Íslandi.

---

<sup>18</sup> Samkvæmt lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu, er póstpjónusta þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu.

Mikilvægt er að hafa í huga lagalegar og fjárhagslegar aðgangshindranir sem fyrir hendi eru á mörkuðum málsins. Ber í þessu sambandi einkum og sér í lagi að nefna öflugt dreifikerfi Íslandspóstis og lögbundinn einkarétt félagsins á dreifingu á nafnpósti undir 50 gr. Þá styrkir það einnig stöðu félagsins að það hefur haslað sér völl á tengdum mörkuðum en í því sambandi má nefna fjölpóstdreifingu, vöruflutninga, hraðpóstþjónustu (TNT) og flutningsmiðlun (Frakt.is). Þá eru önnur atriði á borð við fjárhagslegan styrkleika Íslandspóstis og rótgróið vörumerki Íslandspóstis enn frekar til styrkingar þess að félagið sé í yfirburðastöðu á pósthjónustumarkaði í heild. Einnig hefur þýðingu að félagið telur sig sjálft vera í leiðandi stöðu á pósthjónustumarkaði, sbr. t.d. ummæli í ársskýrslum félagsins.

Það er því niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Íslandspóstur sé í markaðsráðandi stöðu í skilningi samkeppnislaga á markaði fyrir hefðbundinn nafnpóst á þyngdarbilinu 0 – 50 g og á markaði fyrir hefðbundinn nafnpóst á þyngdarbilinu 50 – 2000 gr.

### 3.2 Staða Íslandspóstis á markaði fyrir vöruflutninga

Undanfarin 10-15 ár hefur Íslandspóstur í vaxandi mæli markaðssett þjónustu sína gagnvart aðilum sem þurfa á vöruflutningum að halda. Í ársskýrslu Íslandspóstis fyrir árið 2015 segir m.a. að Íslandspóstur sé öflugt vörudreifingarfyrtæki sem dreifi stórum jafnt sem smáum vörusendingum. Stærstu fyrirtækin á sviði vöruflutninga hérlendis eru Eimskip (undir merkjum Flytjanda) og Samskip en þessi fyrirtæki reka víðtæk flutninganet á sviði vöruflutningaaksturs sem taka til alls landsins. Þá starfa ýmsir aðilar við svæðisbundinn vöruflutningaakstur á landsbyggðinni eða aðeins á ákveðnum leiðum milli Reykjavíkur og heimabyggðar.

Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá Íslandspósti við gerð sáttarinnar hefur magn sendinga yfir 20 kg. vaxið hraðar en magn sendinga undir 20 kg. frá árinu 2010.<sup>19</sup> Þrátt fyrir það eru engin efni til að draga þá ályktun að Íslandspóstur gæti talist markaðsráðandi á einhverjum undirmörkuðum landflutninga þar sem mögulega gætti samkeppni við t.a.m. Eimskip og Samskip.

### 3.3 Staða Íslandspóstis á öðrum mörkuðum og niðurstaða

Nýlegar upplýsingar um markaðshlutdeild Íslandspóstis á markaði fyrir dreifingu fjölpóstis liggja ekki fyrir en ætla má að Póstdreifing hafi verið í sterkri stöðu á þessum markaði undanfarin ár enda annast fyrirtækið útburð á bæði Fréttablaðinu og Fréttatímanum en oft fylgir með þessum blöðum allmikið prentað auglýsingaefni.

Undanfarin ár hefur Pósthjónusturinn notið sterkrar stöðu á pósthjónustumarkaði miðað við fjölda bréfa sem safnað er saman og lögð eru inn til dreifingar hjá Íslandspósti. Samkvæmt gögnum PFS nam heildarmagn einkaréttarpóstis 26 milljónum bréfa árið 2015. Þar af afhentu söfnunaraðilar (aðrir en Íslandspóstur) 57% af heildarmagninu eða 14,9 millj. stk. Þar af nam söfnun Pósthjónusturinn 30-35% af heild og Burðargjalda 20-25% af heild. Innbyrðis skipting á milli söfnunaraðila (annarra en Íslandspóstis sjálfs) í viðskiptum

---

<sup>19</sup> Nokkur vaxtarkippar hljóp í pakkaflutninga fyrirtækisins á síðasta ári (2015) og hefur hann haldið áfram á árinu 2016. Líklegt má teljast að sú aukning skýrist að talsverðu leyti af almennri efnahagsþróun, einkum auknum kaupmætti almennings og batnandi hag fyrirtækja. Má í þessu sambandi benda á flutningastarfsemi er býsna viðkvæm fyrir almennum eftirspurnarsveiflum í efnahagslífinu. Jafnframt má telja fullvíst að markaðssetning fyrirtækisins á dreifingu sinni á þyngri sendingum hafi stutt þennan vöxt á síðustu misserum.

við Íslandspóst var þannig að hlutdeild Póstmarkaðarins nam 55-60% og Burðargjalda 40-45%. Póstdreifing rak lestina með 0-1% hlutdeild.

Á markaðnum fyrir hraðpóstþjónustu starfa nokkur fyrirtæki auk hraðpóstþjónustu Íslandspósts (TNT). Um er að ræða DHL Express Iceland ehf. (DHL), Express ehf. (UPS) og Icetransport ehf. (Fedex). Við vinnslu þessa máls hefur ekki verið talið nauðsynlegt að afla upplýsinga um markaðshlutdeild einstakra fyrirtækja á þessum undirmarkaði.

Líkt og áður hefur komið fram hefur Íslandspóstur einkarétt á póstþjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50g að þyngd. Íslandspóstur er því eina fyrirtækið sem starfar á viðkomandi markaði og hefur þannig 100% markaðshlutdeild á honum og er því án efa í markaðsráðandi stöðu á sviði slíkrar dreifingar. Einkarétturinn hefur gert félaginu kleift og alþjónustuskyldan hefur áskapað félaginu nauðsyn til að koma sér upp öflugum dreifikerfi á löngu tímabili og auðveldað því að hasla sér völl á tengdum mörkuðum. Í aðildarríkjum ESB féll allur einkaréttur á sviði bréfapóstþjónustu niður þann 1. janúar 2011 og í kjölfar þessa hafa nýir keppinautar haft heimild til þess að hefja samkeppni við fyrrum einkaleyfishafa á sviði hvers konar póstþjónustu.<sup>20</sup> Reynslan hefur hins vegar verið sú að fyrrum einkaréttarhafar njóta enn sterkar stöðu og aðgangshindranir geta eftir sem áður verið fyrir hendi.<sup>21</sup> Líkt og á fjarskiptamörkuðum má ekki búast við því að fyrrum einokunarfyrirtæki muni í bráð missa markaðsráðandi stöðu sína þrátt fyrir aflagningu einkaréttar. Á þetta einkum við um bréfapóstdreifingu, sé tekið mið af þróun mála innan ESB eftir að einkarétturinn var afnuminn innan sambandsins.

---

<sup>20</sup> Tiltekin aðildarríki fengu frest til 31. desember 2012.

<sup>21</sup> Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 17. nóvember 2015 um póstmarkaðinn í ESB (SWD(2015) 207 final): Á bls. 46 segir: „*The key players in the letter post sector are still the universal service providers. In most Member States they retain market shares above 95% in terms of volume and revenues. Nevertheless, in some domestic letter post markets delivery competition with market shares above 5% has emerged, notably in Estonia, Croatia, Germany, Italy, the Netherlands, Denmark, Poland, Spain and Sweden.*” Sjá einnig; „Postal services and competition law : An overview of EU and national case law“, e-Competitions febrúar 2016: „*Generally, it is not difficult to establish a strong market position, since the incumbent operator tends to have a significant position in the local postal market. Finding that barriers to entry exist is, however, more controversial. In the postal sector, typical barriers to entry resulted from areas of activity reserved by law for one postal operator. Under the Third Postal Directive, reserved areas have been abolished since 1 January 2011. All operators can now, in principle, compete in the market for all types of postal services. Even so, entry barriers continue to subsist in this sector.*”



## VI. VÍXLNIÐURGREIÐSLA OG ÚRLAUSN SAMKEPPNISMÁLA Á PÓSTMARKAÐI

Eins og fram hefur komið hér að framan, er Íslandspóstur hlutafélag í eigu íslenska ríkisins og er starfsemi félagsins reist á aldagömlum grunni. Einnig hefur félagið í marga áratugi notið einkaréttar til þess að sinna tiltekinni póstpjónustu. Einnig hafa hvílt á fyrirtækinu kvaðir um að veita landsmönnum öllum ákveðna þjónustu, alþjónustu. Á grunni einkaréttarins og hlutverks fyrirtækisins sem alþjónustuveitanda hefur Íslandspóstur byggt upp öflugt landsdreifikerfi og tengda starfsemi. Þá hefur Íslandspóstur jafnframt haslað sér völl á tengdum mörkuðum þar sem fyrirtækið nýtur ekki einkaréttar og fyrir hendi eru starfandi eða mögulegir keppinautar.

Við aðstæður sem þessar getur verið erfiðleikum bundið fyrir nýja aðila að stofna til eða stunda samkeppni við Íslandspóst. Keppinautar fyrirtækisins geta og þurft tiltekinn aðgang að umræddu dreifikerfi Íslandspósts. Þar af leiðandi geta keppinautar Íslandspósts stundum einnig verið viðskiptavinir fyrirtækisins. Í aðstöðu af þessum toga er ávallt hætta á því að tekjur sem verða til í vernduðum einkaréttarrekstri verði notaðar að einhverju leyti til að greiða niður samkeppnisrekstur sem getur leitt til útilokunar keppinauta og alvarlegra samkeppnishamla.

Aðstaða af þessum toga er viðkvæm í samkeppnislegu tilliti. Hún skapar hættu á samkeppnishamlandi hagsmunaárekstrum og óheppilegri tortryggni á markaði. Djúpstæð tortryggni og skortur á viðskiptatrausti getur í sjálfu sér hamlað samkeppni, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013, *Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði*.

Þessir erfiðleikar sem stafað hafa af stöðu Íslandspósts á markaði hafa verið til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinu um nokkurt skeið, þar sem því hafa borist allmargar kvartanir og ábendingar frá aðilum sem starfa á einstökum undirmörkuðum póstpjónustu eða tengdum mörkuðum. Vísast í því sambandi til samantektar í kafla I þar sem helstu umkvörtunarefni eru dregin saman.

Á árum áður hafa samkeppnisyfirvöld einnig þurft að hafa afskipti af Íslandspósti (áður Póst- og símamálastofnun og Póstur og Sími) á grundvelli kvartana frá aðilum sem voru á þeim tíma að hefja samkeppnisrekstur á póstmarkaði. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1995 *Erindi Póstdreifingar hf. um fjárhagslegan aðskilnað tiltekinna þátta í starfsemi Póst- og símamálastofnunar*, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 12/1995, var mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað Póst- og símamálastofnunar, annars vegar á þeirri póstpjónustu sem háð var einkarétti og hins vegar á annarri póstpjónustu sem stofnunin innti af hendi. Var þess sérstaklega getið að gætt skyldi að því að póstpjónusta sem háð væri einkarétti greiddi ekki niður kostnað við aðra póstpjónustu.

Með ákvörðun nr. 42/1996, *Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni*, komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að Póstur og sími hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með því að reyna að útiloka keppinaut sinn á póstdreifingarmarkaði frá markaðnum, sbr. sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/1997. Í máli þessu var talið að Póst- og símamálastofnun hefði dreift fjöldasendingum í samkeppni við keppinaut sinn á lægra verði og með öðrum skilmálum en heimilt hefði verið samkvæmt gjaldskrá. Í því skyni að efla

virka samkeppni í póstdreifingu var fyrirtækinu gert að hlýta tilteknum skilyrðum um dreifingu á óhagkvæmum markaðssvæðum og um aðskilnað einkaréttar og samkeppnisrekstrar. Fjallað var um þann aðskilnað í ákvörðun nr. 12/2000, *Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda, um meintar samkeppnishömlur Íslandspóstis hf. við bögglaflutninga*.

Í máli þessu liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið hefur gefið út tvö andmælskjöl skv. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins þar sem komist var að þeirri frumniðurstöðu að Íslandspóstur hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Í janúar 2010, í kjölfar ábendinga og kvartana, gerði Samkeppniseftirlitið jafnframt húsleit á starfsstöð Íslandspóst og tók að lokum bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2010 þar sem sennilegt þótti að Íslandspóstur hefði með háttsemi sinni hindrað það að Póstmarkaðurinn gæti hafið starfsemi á söfnunarmarkaði. Rétt er að geta þess að Íslandspóstur hefur í athugasemdum sínum við andmælskjölin og niðurstöðu bráðabirgðaákvörðunarinnar mótmælt þeim ályktunum Samkeppniseftirlitsins sem þar koma fram. Þá hefur Samkeppniseftirlitinu undanfarin ár borist töluvert af erindum og ábendingum sem snúið hafa að meintri ólögmætri háttsemi Íslandspóstis á ýmsum undirmörkuðum póstmarkaðar. Samkeppniseftirlitið hefur í vissum tilvikum séð sig knúið til að beita sér gagnvart Íslandspósti, t.a.m. með tilmælum eða leiðbeiningum um hvað betur mætti fara.

Framangreindar kvartanir og ábendingar, sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist, fela í sér vísbendingar um verulegt vantraust og tortryggni aðila á markaðnum í garð Íslandspóstis. Jafnframt fela þær í sér vísbendingar um samkeppnishömlur sem stafa af sterkri stöðu Íslandspóstis sem byggst hefur upp á grundvelli einkaréttarins, þar sem fyrirtæki nýtur einokunarstöðu, og alþjónustuhlutverks fyrirtækisins á löngu árabili. Lúta umræddar kvartanir og ábendingar að ýmsum þáttum póstpjónustu og tengdri starfsemi. Segja má þó að í mörgum tilvikum lúti erindi þessi beint og óbeint að grunsemdum keppinauta um að tekjur úr einkaréttarstarfsemi Íslandspóstis hafi verið nýttar í samkeppnisstarfsemi. Telur Samkeppniseftirlitið þetta vera mikilvægasta þátt málsins.

Samkeppniseftirlitinu er samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka máli með sátt, sbr. einnig 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Jafnframt kemur fram í 17. gr. f laganna að sáttin sé bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Þá segir í 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta m.a. í bága við bannákvæði laganna, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafi verið samkvæmt lögunum. Einnig getur eftirlitið gripið til aðgerða gegn *“aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns.”* Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Í sátt geta falist aðgerðir sem í ósættu máli væri heimilt væri að grípa til á grundvelli 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 og úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2013.

Íslandspóstur sneri sér til Samkeppniseftirlitsins og óskaði eftir sáttaviðræðum og leiddu þær til niðurstöðu. Í sáttinni felst ekki að Íslandspóstur viðurkenni brot eða greiði stjórnvaldssekt. Hins vegar fellst félagið á viðamiklar breytingar á innra skipulagi og

verklagi fyrirtækisins sem er til þess fallið að bæta samkeppnisumhverfið á póstmárkaði og tengdum mörkuðum verulega til frambúðar.

Á grundvelli framangreindra rannsókna, og þ.m.t mats á efni umræddra kvartana, telur Samkeppniseftirlitið að samkeppnishömlur hafi verið til staðar á þeim mörkuðum þar sem Íslandspóstur hefur starfað. Jafnframt er það mat Samkeppniseftirlitsins að skuldbindingar Íslandspósts skv. sáttinni séu til þess fallnar að ráða bót á viðkomandi samkeppnishömlum og örva samkeppni. Sökum þessa er heimilt að ljúka málinu með þeim hætti sem gert er í ákvörðun þessari, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga. Gerð er grein fyrir markmiðum og efni sáttarinnar í kafla VII hér á eftir.

Sáttin við Íslandspóst, og ákvörðun þessi, fela í sér lyktir þeirra mála sem fjallað er um í kafla VIII hér á eftir. Eins og atvikum og umgjörð Íslandspósts er háttað telur Samkeppniseftirlitið þetta vera fullnægjandi niðurstöðu. Jafnframt getur eftirlitið ekki fallist á þá gagnrýni sem kvartendur hafa sett fram á efni sáttarinnar. Vísast nánar um þetta til umfjöllunar í kafla VIII.

Sem fyrr segir felur sáttin í sér verulegar úrbætur í starfsemi Íslandspósts sem m.a. eru til þess fallnar að koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra, auka gagnsæi í verðlagningu á vörum sem tilheyra samkeppnisrekstri innan móðurfélagsins og vinna markvisst gegn víxlنيðurgreiðslu á samkeppnisstarfsemi. Áður en farið er nánar yfir skýringar við einstök ákvæði sáttarinnar þykir í upphafi nauðsynlegt að fjalla með almennum hætti um þá grunnálgun sem byggt er á í sáttinni með tilliti til víxlنيðurgreiðslu og kostnaðarviðmiða.

## **1. Um víxlنيðurgreiðslu**

Eitt af þeim samkeppnisvandamálum sem sáttin tekur á er hættan á að víxlنيðurgreiðsla eigi sér stað úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts til samkeppnisstarfsemi félagsins. Í þessu sambandi er í sáttinni mælt fyrir um að Íslandspóstur skuli framkvæma sérstök uppgjör fyrir mismunandi samkeppnisstarfsemi og sett skýr viðmið, á grundvelli fordæma úr EES/ESB samkeppnisrétti, varðandi mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu. Uppgjörin eru til þess fallin að auka aga í starfsemi Íslandspósts og nýttast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum.

Almennt er orðið víxlنيðurgreiðsla notað yfir það þegar fjölvörufyrirtæki (e. multi-product company) notar sjóði sem skapast í tilgreindri starfsemi til að fjármagna aðra tilgreinda starfsemi innan fyrirtækisins. Í lögum ESB um póstpjónustu, áður en einkaréttur ríkispóstfélaga til dreifingar pósts var afnuminn innan ESB, giltu ákvæði sem lutu að því að koma í veg fyrir niðurgreiðslu úr einkaréttarvörðu starfseminni til samkeppnisstarfsemi sem rekin var innan viðkomandi ríkispóstfélaga. Einkaréttur til dreifingar bréfa 0-50g er enn í gildi í íslensku póstpjónustulögunum en Ísland er eina ríkið á Evrópska efnahagssvæðinu sem ekki hefur afnumið einkarétt ríkisins á dreifingu pósts. Vandinn sem tengist mögulegri víxlنيðurgreiðslu einkaréttarhafa er því enn til staðar hérlendis. Í samræmi við lög um póstpjónustu fylgist PFS m.a. með því hvort Íslandspóstur niðurgreiði

samkeppnisstarfsemi sína með afkomu einkaréttarstarfseminnar.<sup>22</sup> Í þessu sambandi horfir PFS einkum til samkeppnisstarfsemi í heild innan alþjónustu annars vegar og samkeppni í heild utan alþjónustu hins vegar.

Í EES/ESB-samkeppnisrétti skiptir það almennt ekki máli hvernig markaðsráðandi fyrirtæki fjármagna mismunandi starfseiningar sínar enda ljóst að áhrif misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eru líkleg til að vera hin sömu hvort sem háttsemin er fjármögnuð með sjóðsstreymi úr annarri starfsemi innan fyrirtækisins eða með öðrum hætti, s.s. með lántökum á fjármagnsmarkaði eða úr eigin sjóðum fyrirtækisins.<sup>23</sup> Annað getur þó átt við þegar hægt er að sýna fram á orsakatengsl milli taps á einum markaði og hagnaðar á öðrum. Getur þá verið viðeigandi að rannsaka hvort um misnotkun sé að ræða. Eftir sem áður eru víxlنيðurgreiðslumál af þessu tagi í grundvallaratriðum mál þar sem misnotkunin (sé um hana að ræða) felst í undirverðlagningu. Almennt má segja að fjölvörfyrirtæki víxlنيðurgreiði stöðugt hvort sem þau eru meðvituð um það eða ekki. Í þessu sambandi verður að líta svo á ekki geti verið um ólögmeða víxlنيðurgreiðslu að ræða nema undirverðlagning sé til staðar enda þarfnast starfsemi sem er ábatasöm ekki styrkja.

Víxlنيðurgreiðslunálgunin við mat á undirverðlagningu getur átt vel við þegar verið er að leggja mat á háttsemin opinberra fyrirtækja sem njóta einkasöluaðstöðu eða annars konar verndar (t.d. opinberra fjárframlaga) á einhverju sviði, sbr. eftirfarandi sem kemur fram í neðanmálgrein við grein 62 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um forgangsráði við rannsóknir mála sem varða mögulega misnotkun á markaðsráðandi stöðu:

*„The Commission may also pursue predatory practices by dominant undertakings on secondary markets on which they are not yet dominant. In particular, the Commission will be more likely to find such an abuse in sectors where activities are protected by a legal monopoly. While the dominant undertaking does not need to engage in predatory conduct to protect its dominant position in the market protected by legal monopoly, it may use the profits gained in the monopoly market to cross-subsidize its activities in another market and thereby threaten to eliminate effective competition in that other market.“<sup>24</sup>*

<sup>22</sup> Í 16. gr. laga um pósthjónustu, kemur m.a. eftirfarandi fram: „Óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa.“ Slík niðurgreiðsla er ekki heimil ef um er að ræða starfsemi sem ekki fellur undir alþjónustu.

<sup>23</sup> Þessa ályktun má m.a. draga af Tetra Pak II málinu, sbr. dóm dómstóls ESB í máli nr. C-333/94 P, Tetra Pak International SA gegn framkvæmdastjórninni [1996] ECR I-5951. Í málinu hafði framkvæmdastjórn ESB komist að þeirri niðurstöðu að Tetra Pak hefði framið margvísleg samkeppnislagabrot, þ.m.t. með undirverðlagningu, á tveimur aðgreindum en skyldum mörkuðum. Undirréttur ESB tók ekki afstöðu til þess hvort Tetra Pak hefði stundað víxlنيðurgreiðslu og lét þess getið að það hvort misnotkun á markaðsráðandi stöðu hafi átt sér stað eða ekki þarfnist ekki sönnunar á því að það hafi verið víxlنيðurgreitt milli vörusviða. M.ö.o. það hvaðan féð kom sem fjármagnaði tapreksturinn skipti ekki máli ef skilyrðunum, fyrir að hægt væri að draga þá ályktun að um undirverðlagningu hefði verið að ræða, væri að öðru leyti fullnægt. Var dómur undirréttarins staðfestur af dómstólnum.

<sup>24</sup> Sjá nmgr. við grein 62 í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar: *Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*. Þessi leiðbeining framkvæmdastjórnarinnar er ekki bindandi fyrir innlend samkeppnisyfirkvöld enda lýsir hún ekki gildandi rétti heldur felur í sér forgangsröðun framkvæmdastjórnarinnar í málum sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2010, *Misnotkun Lyfja og heilsu hf. á markaðsráðandi stöðu sinni*. Engu að síður getur eftir atvikum verið gagnlegt að hafa hliðsjón af sjónarmiðum sem fram koma í leiðbeiningunum.

Í samkeppnisréttarlegum skilningi á víxlنيðurgreiðsla sér stað þegar fyrirtæki sem er markaðsráðandi á einum markaði notar fé úr starfsemi sinni á þeim markaði til þess að viðhalda taprekstri á öðrum tengdum markaði þar sem fyrirtækið keppir við aðila sem ekki starfar á hinum markaðnum. Jafnan þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt svo að hægt sé að telja víxlنيðurgreiðslu ólögmeða. Í fyrsta lagi þarf að vera tenging á milli niðurgreiðandi markaðarins og niðurgreiðda markaðarins. Segja má að þetta þýði í raun að hægt þurfi að vera að sýna fram á að taprekstur á tiltekinni starfsemi gæti ekki viðhaldist án hagnaðar frá annarri tilgreindri starfsemi til fjármögnunar tapinu. M.ö.o. þarf að vera um orsakatengsl að ræða. Það er ekki nóg að það sé hagnaður í einni starfseiningu og tap í annarri.<sup>25</sup> Hitt skilyrðið sem þarf að vera fullnægt svo hægt sé að telja víxlنيðurgreiðslu ólögmeða, felur í sér að viðeigandi próf (e. test), fyrir því hvort víxlنيðurgreiðsla sé til staðar, gefi til kynna að svo sé. Í þessu sambandi hefur framkvæmdastjórn ESB stuðst við svonefnt samfellupróf (e. combinatorial test). Samkvæmt nálgun framkvæmdastjórnarinnar í Deutsche Post I málinu á víxlنيðurgreiðsla sér stað þegar tekjur tiltekinnar þjónustu nægja ekki fyrir viðbótarkostnaðinum við að veita hana og þegar til staðar er önnur þjónusta sem skilar tekjum sem eru hærrí en stakstæður kostnaður (e. stand-alone cost) við að veita þá þjónustu. Þessi arðbæra þjónusta er þá uppspretta víxlنيðurgreiðslunnar og það þjónustusvið sem skilar ekki nægum tekjum fyrir viðbótarkostnaði sínum er þá áfangastaður niðurgreiðslunnar.<sup>26</sup>

Í sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst eru innleiddar skuldbindingar sem ætlað er að vinna gegn mögulegri víxlنيðurgreiðslu og bæta samkeppnisskilyrði á markaði. Hvað varðar útfærslu í ákvæðum er varða gerð sérstakra rekstraruppgjöra er einkum tekið mið af þessari nálgun framkvæmdastjórnarinnar í máli Deutsche Post enda er það mál nærtækt þar sem það varðar stöðu ríkispóstfélags áður en einkaréttur félagsins var afnuminn í Þýskalandi. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið litið til þess hvernig leyst var úr máli sem kom upp á póstmarkaði í Danmörku en nánar er vikið að þessum málum hér aftar.

## 2. Fyrirmæli pósthjónustulaga varðandi verð, gæði, bókhald og eftirlit PFS

Eins og áður hefur komið fram nýtur Íslandspóstur einkaréttar á dreifingu og afhendingu á árituðum pósti 0-50 gr. að þyngd. Jafnframt er Íslandspóstur eini rekstrarleyfishafinn á Íslandi í skilningi laga um pósthjónustu nr. 19/2002, þ.e. Íslandspóstur er eini aðilinn sem hefur skyldu til að veita alþjónustu. Í 6. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um það sem alþjónusta felur í sér. Í upphafi greinarinnar segir að íslenska ríkið skuli tryggja að allir landsmenn hafi á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, samkvæmt ákveðnum þjónustugæðum og á viðráðanlegu verði. Til að draga saman efni greinarinnar að öðru leyti mætti segja að í megindráttum feli alþjónusta í sér að allir landsmenn skuli hafa aðgang að póstafrgreiðslu og pósthjónustu vegna áritaðra

<sup>25</sup> Ef það myndi nægja í þessu sambandi að það væri tap á einni starfsemi og hagnaður í annarri, þá myndi það valda fjölvörufyrirtækjum sem njóta markaðsráðandi stöðu á einstökum sviðum óhemju miklum (og traudlega réttlætlanlegum) erfiðleikum við innri stýringu fyrirtækisins.

<sup>26</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í Deutsche Post I málinu frá árinu 2001: Case COMP/35.141 - Deutsche Post AG. Málið tók til háttsemi Deutsche Post AG á árabílinu 1990-1995 en á þeim tíma naut Deutsche Post enn einkaréttar á dreifingu áritaðs pósts. Mgr. 6: „From an economic point of view cross-subsidisation occurs where the earnings from a given service do not suffice to cover the incremental costs of providing that service and where there is another service or bundle of services the earnings from which exceed the stand-alone costs. The service for which revenue exceeds stand-alone cost is the source of the cross subsidy and the service in which revenue does not cover the incremental costs is its destination.”

sendinga allt að 20 kg, þ.m.t. vegna sendinga sem berast frá útlöndum.<sup>27</sup> Þá segir einnig m.a. að þjónustan skuli þróast í takt við tækni-, hagfræði- og félagslegt umhverfi og þarfir notenda.

PFS fylgist með því að gjaldskrá Íslandspósts innan alþjónustu séu almenningi viðráðanleg og að aðgengi að þjónustunni sé þar með tryggt, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Ekki er gert ráð fyrir að PFS samþykki gjaldskrár Íslandspósts, áður en þær taka gildi. <sup>28</sup> Verðskrá Íslandspósts innan einkaréttar er hins vegar háð samþykki PFS. Þannig getur Íslandspóstur ekki, þótt fyrirtækið njóti einkaréttar, skammtað sér tekjur (og e.a. einkasölugróða) af dreifingu og afhendingu bréfa 0- 50 gr. Mögulegri víxlniðurgreiðslu samkeppnisstarfsemi með einkaréttarafkomu eru því ákveðnar skorður settar á grundvelli þess hvernig ákvörðunarvaldinu er háttáð um burðargjöld bréfa innan einkaréttar.

Í tengslum við ofangreint er rétt að hafa í huga að rökin fyrir einkaréttinum eru einkum byggð á þeirri kvöð sem fylgir því að þurfa að sinna alþjónustu sem getur verið kostnaðarlega íþyngjandi fyrir ríkispóstfélög, þ.m.t. Íslandspóst, sem ber skylda til að þjónusta strjálbýl og afskekkt byggðarlög þótt það geti verið óhagkvæmt m.v. það jafnaðarverð sem fyrirtækinu er skylt að setja upp fyrir þjónustuna. Vísast nánar til umfjöllunar í kafla IV hér að framan.

Líkt og áður hefur verið rakið er í 12. gr. reglugerðar um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu nr. 313/2005 kveðið á um að Íslandspóstur skuli aðgreina í bókhaldi tekjur og kostnað vegna alþjónustu og einkaréttar sbr. upptalningu á tegundum þjónustu. Samkvæmt 3. tl. 18. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, er kveðið á um að PFS skuli tryggja að bókhald rekstrarleyfishafa samræmist reglugerð nr. 313/2005 og það sé staðfest opinberlega. Jafnframt kemur fram í 1. tl. sömu lagagreinar að:

*„Rekstrarleyfishafar skulu í bókhaldi greina kostnað og tekjur vegna alþjónustu frá annarri þjónustu. Rekstrarleyfishafi, sem falinn er einkaréttur ríkisins, sbr. 11. gr., skal í bókhaldi sínu aðgreina annars vegar tekjur og kostnað fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir einkaréttinn og hins vegar aðra alþjónustu. Póstrekendur sem stunda einnig leyfisskylda starfsemi á öðru sviði skulu greina kostnað og tekjur vegna póststarfsemi sinnar frá öðrum kostnaði og tekjum.“*

Á grundvelli ofangreinds hefur bókhald Íslandspósts einkum miðað að því að gera upp einkarétt annars vegar og alþjónustu innan og utan einkaréttar hins vegar með aðgreindum hætti. Samhliða þessu hefur fyrirtækið metið kostnað ýmissa vara/þjónustu sem fyrirtækið selur/veitir á grundvelli svonefnds verkgrundaðs kostnaðarútreiknings (e. activity based

<sup>27</sup> Í upphafi póstpjónustulaganna er póstsending skilgreind sem: „Sending með eða án áritunar á umbúðir sem póstrekkandi flytur hana í. Auk bréfa teljast til póstsendinga bækur, verðskrár, dagblöð, tímarit og böggjar sem innihalda varning hvort sem hann er einhvers virði eða ekki.“ Skilgreiningin á póstsendingu er því nokkru víðtækari heldur en lýsingin á þeim sendingum sem falla undir alþjónustu því skv. 6. gr. afmarkast alþjónustuskyldan í megindráttum við áritaðar sendingar allt að 20 kg.

<sup>28</sup> Í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu segir: „Gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni.“ Í samræmi við þetta eru dæmi um að PFS hafi gert athugasemdir við verðskrár Íslandspósts fyrir áritaðar sendingar á þyngdarbilinu 50g-2000g.

costing). Grunnaðferðafræðin hefur byggst á því að skipta fyrirtækinu upp í aðgerðir. Síðan hefur verið fundið magn og kostnaður við hverja aðgerð. Í framhaldi er reiknaður einingakostnaður hvers aðgerðar. Síðan er magn hvers vöruflokks fundið fyrir hverja aðgerð. Úr afkomulíkaninu hefur að endingu fengist bæði einingakostnaður hvers vöruflokks pr. aðgerð og heildarkostnaður við hvern vöruflokk. Hefur PFS haft eftirlit með framkvæmd Íslandspósts í þessu sambandi.

Þar sem einstakir þjónustubættir ríkispóstfélaga eru nær óhjákvæmilega afar samofnir, þ.m.t. dreifing pósts sem tilheyrir einkarétti annars vegar og dreifing pósts utan einkaréttar hins vegar, getur skapast talsvert ógagnsæi og vandkvæði við að meta meðalkostnað og viðbótarkostnað mismunandi þjónustubátta/vara. Þetta getur skapað hættu á að samkeppnisreksturinn verði niðurgreiddur af einkaréttarstarfsemi eða að erfitt verði að kveða upp úr um hvort svo sé eða ekki. Ætla má að slík niðurgreiðsla geti auðveldlega átt sér stað án þess að ásetningur sé til staðar. Í þessu sambandi skiptir máli að algengur bókhaldslegur aðskilnaður þar sem kostnaði er útteilt á grundvelli fyrirfram ákveðinnar skiptingar myndar almennt ekki hagfræðilegan grundvöll til verðákvörðunar fyrir mismunandi þjónustubætti því slík forbundin kostnaðarskipting felur ekki sér möguleika á að meta raunverulegan viðbótarkostnað einstakra þjónustubátta á hverjum tíma. Þannig var í Deutsche Post I ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB miðað við meðalviðbótarkostnað (e. average incremental cost) við mat á mögulegri undirverðlagningu og víxlniðurgreiðslu en ekki þá forbundnu kostnaðardreifingarúthlutun sem víðast hvar var byggt á innan ESB í tilviki ríkispóstfélaga til að uppfylla kröfur pósthjónustulaga um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttarrekstrar og samkeppnisrekstrar. Verður nú nánar fjallað um það mál.

### 3. Deutsche Post I – Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2001

Árið 2001 komst framkvæmdastjórn ESB að þeirri niðurstöðu að þýska ríkispóstfélagið, Deutsche Post AG, hefði m.a. misbeitt markaðsráðandi stöðu sinni með því að undirverðleggja þjónustu sína fyrir dreifingu á póströfuböggjum (e. *mail-order parcels*) á árabílinu 1990-1995. Var talið að dreifing póströfuböggla hefði verið niðurgreidd (e. *cross-subsidised*) með tekjum úr einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins. Verð hafi verið sett undir meðaltali viðbótarkostnaðar og verðlagningin hafi því verið skaðleg samkeppni. Á meðan á málinu stóð tókst Deutsche Post það á hendur að setja á fót fjárhags- og lögformlega aðskilda einingu innan fyrirtækjasamsteypunnar með það fyrir augum að forðast að niðurgreiðsla samkeppnisstarfseminnar gæti átt sér stað að þessu leyti. Í þessu skyni féllst Deutsche Post á eftirfarandi kvaðir:

- Færa starfsemi sína á sviði sérumsaminnar dreifingar á viðskiptaböggjum frá fyrirtækjum (e. *commercial parcel activities*) sem átti sér stað utan almenna pósthússkerfisins yfir í lögformlega aðskilda einingu og að sinna ekki slíkri starfsemi utan slíkrar einingar. Dreifing böggla gegnum almenna pósthússdreifingarkerfið (e. *over-the counter post-office system*) var undanskilin þessu.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Sjá mgr. 20: „In this connection, DP undertook to transfer all its commercial parcel activities, including the delivery of catalogues, to a legally separate company, Newco, by 31 December 2001. The hive-off would include all B-to-B and B-to-C services provided outside the post-office counter system, on the basis of individual contracts at special prices. Once the structural separation becomes effective, DPAG itself will no longer offer any commercial parcel services.“

- Að bjóða vörur og þjónustu til þessarar nýju einingar á markaðsverði eða á verði sem byggir á viðbótarkostnaðinum við að framleiða/bjóða þjónustuna sem færður yrði sem millideildaverð (e. *transfer price*) í aðskildu uppgjöri.
- Að viðhafa sömu verðlagningu og skilmála gagnvart þeim keppinautum einingarinnar sem einnig sæktust eftir vörum eða þjónustu Deutsche Post.<sup>30</sup>

Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar er fjallað um það hvaða kostnaðarskilgreiningar eigi við. Þar segir m.a. að hagfræðilega eigi víxlنيðurgreiðsla sér stað þegar tekjur tiltekinnar þjónustu nægja ekki fyrir viðbótarkostnaðinum (e. *incremental cost*) við að veita hana og þegar til staðar er önnur þjónusta sem skilar tekjum sem eru hærri en stakstæður kostnaður (e. *stand-alone cost*) við að veita þá þjónustu. Þessi arðbæra þjónusta er þá uppspretta víxlنيðurgreiðslunnar og það þjónustusvið sem skilar ekki nægum tekjum fyrir viðbótarkostnaði sínum er þá áfangastaður víxlنيðurgreiðslunnar.

Tekjur af einkaleyfisstarfsemi Deutsche Post voru hærri en sá kostnaður sem hlaut af því að veita hana eina og sér, þ.e. tekjur einkaleyfisstarfseminnar voru hærri en stakstæður kostnaður hennar. Þetta þýddi að aðgreina þurfti viðbótarkostnaðinn við að veita framangreinda póströfubögglaþjónustu (þ.e. þann kostnað sem til fellur eingöngu vegna þessarar þjónustu) frá sameiginlegum föstum kostnaði sem ekki er sérstaklega til stofnað vegna þessarar þjónustu. Var það gert til að meta hvort tekjur af póströfubögglaþjónustu Deutsche Post dygðu fyrir viðbótarkostnaðinum við að veita þá þjónustu.

#### *Áhrif alþjónustuskyldunnar*

Við mat á áhrifum alþjónustuskyldunnar segir í ákvörðuninni að hafa þurfi í huga að Deutsche Post er skyldaður að lögum til að viðhalda afkastagetu sem nægir til að mæta sveiflum í eftirspurn sem skapast getur við afgreiðslu böggla sem fara gegnum almenna pósthússdreifingarkerfið á sama tíma og fyrirtækið verði að uppfylla lögboðna gæðastaðla í tengslum við þessa þjónustu. Jafnvel þótt Deutsche Post hætti að bjóða upp á póströfubögglaþjónustu yrði félagið eftir sem áður að afhenda viðskiptavinum slíka pakka yfir afgreiðsluborðið innan tiltekinna tímamarka. Þetta stafi af alþjónustuskyldunni sem tryggi sérhverjum póstpjónustunotanda rétt á afgreiðsluþjónustu Deutsche Post á sviði pakkadreifingar við tilteknum þjónustugæðum og á sama verði fyrir alla notendur. Þá segir að þótt Deutsche Post myndi hætta að veita sérstaka pakkþjónustu gæti félagið ekki, ólíkt einkafyrirtæki eins og UPS, fækkað starfsfólki og framleiðslutækjum í sama hlutfalli og svari til minnkunarinnar í magni. Skyldan til að viðhalda varaafkastagetu (e. *reserve capacity*) þýði að ríkispóstfélagið teljist vera þrautavaradreifingaraðili (e. *carrier of last resort*) í hagrænum skilningi.

Þá kom einnig fram í þessu sambandi (varðandi áhrif alþjónustuskyldunnar) að í þeim tilvikum þar sem Deutsche Post viðhaldi innviðum til að uppfylla almannaskyldu sína, verði

<sup>30</sup> Einnig var í ákvörðuninni lögð sú kvöð á Deutsche Post (DPAG) og hið nýja dótturfélag (Newco) að þau stæðu framkvæmdastjórn ESB skil á útreikningum og uppgjörum með mjög skýrum og aðskildum hætti fyrstu þrjú árin, sbr. mgr. 22: „DPAG also undertakes to produce separate statements of its transfer prices charged to Newco for each of the main processing stages, collection, sorting (inward and outward), transport (long-distance regional and local) and final delivery, no later than the end of Newco's first financial year. If Newco does procure one or more of these services from DPAG, DPAG will provide the same service at the same prices and on the same terms within the framework of its available capacity to competitors of Newco. DPAG will provide the Commission with a comprehensive report on transfer prices and Newco's costs and revenue. This obligation is to apply for the first three years of Newco's operation. DPAG guarantees that separate accounting for Newco will ensure the full transparency of the financial relations between Newco and DPAG.“



að gera greinarmun á kostnaði við að viðhalda afkastagetu og sértækum viðbótarkostnaði við að bjóða einstaka þjónustupætti. Í mgr. 9 í ákvörðuninni stendur í íslenskri þýðingu:<sup>31</sup>

- *Kostnaðurinn við að viðhalda afkastagetu fellur til óháð veittri þjónustu og því pakkamagni sem er meðhöndlað og er eingöngu afleiðing þeirrar kvaðar að þurfa að viðhalda afkastagetu til að geta veitt öllum þá almennu þjónustu að fá pakka senda í gegnum almenna afgreiðsluferfið (e. over-the-counter) á venjulegan hátt.*
- *Sú lagalega skylda að vera reiðubúinn til að veita almenna pakkapóstþjónustu á einu samræmdu verði í landfræðilegu tilliti eykur hlutfall fasts kostnaðar sem þrautavaradreifingaraðilinn ber samanborið við þá sem ekki bera þessa skyldu.*
- *Kostnaðurinn sem skapast vegna hinnar lagalegu skyldu til að gefa öllum kost á fá afhenta pakka á landfræðilegu meðalverði fellur til jafnvel þótt hætt yrði að sinna þjónustu vegna viðskiptapakka frá fyrirtækjum (e. commercial parcels) í almennri afgreiðslu (e. at the postal counter). Þetta þýðir að þennan afkastakastagetukostnað er ekki hægt að rekja til einstakra þjónustupátta og verður að skoðast sem sameiginlegur fastur kostnaður Deutsche Post.*
- *Sameiginlegur fastur kostnaður hættir að vera til staðar aðeins þar sem alþjónustuskyldunni sleppir.<sup>32</sup>*
- *Hins vegar stofnast til kostnaðar sem rekja má til sérgreindrar þjónustu eingöngu að því er tekur til þjónustu sem ekki fellur undir póströfubögglaþjónustu gegnum almenna afgreiðsluferfið. Sá kostnaður, sem er háður því magni sem er póstlagt og verður til eingöngu vegna hinnar sérgreindu þjónustu, hverfur ef hætt er að veita viðkomandi þjónustu.*

Þá segir að til þess að komast hjá því í lengstu lög að niðurgreiða póströfubögglaþjónustu með tekjum úr einkaleyfisstarfseminni verði Deutsche Post að skila tekjum vegna þessarar pakkapjónustu sem eru a.m.k. jafnháar og kostnaðurinn sem rekja má til eða er viðbótarkostnaðurinn við að veita hina sérgreindu þjónustu. Áherslan á að jafna tekjum af þjónustunni á móti kostnaðinum sem rekja má til hennar geri einnig kleift að taka tillit til viðbótarbyrðarinnar sem Deutsche Post þarf að axla vegna lagalegu skyldunnar til að viðhalda varaafkastagetu í dreifingarkerfinu (e. *network reserve capacity*). Þetta þýði að viðskiptapakkaflutningum Deutsche Post sé ekki íþyngt með sameiginlegum föstum kostnaði við að viðhalda þeirri afkastagetu í dreifingarkerfinu sem félagið ber vegna hinnar lögbundnu alþjónustuskyldu.

Segja má að í íslenskum lögnum um póstpjónustu, nánar tiltekið í 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, komi fram sjónarmið um alþjónustubyrði sem virðist byggja á hliðstæðri hugsun og varaafkastagetusjónarmiðið sem getið var um hér að framan í tilviki Deutsche Post. Í 6. mgr. 16. gr. laganna segir:

<sup>31</sup> Sjá mgr. 9 í ákvörðuninni. Þýðing Samkeppniseftirlitsins er sett fram í punktaformi til glöggvunar.

<sup>32</sup> Síðasta setningin í mgr. 9 hljóðar svo í enskri útgáfu ákvörðunarinnar: „Common fixed costs cease to exist only where the statutory obligation no longer applies.“

*„Rekstrarleyfishafi, sem falinn er einkaréttur ríkisins, skal gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lýtur einkarétti. Óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa.“*

Með framangreindu lagaákvæði er rekstrarleyfishafa bannað að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem falla utan einkaréttar með tekjum af einkaréttarþjónustu, en líkt og í tilskipun ESB er hins vegar gert ráð fyrir undanþágu frá þessu ákvæði þegar á rekstrarleyfishafa eru lagðar sérstakar kvaðir um alþjónustu sem aðrir eru ekki tilbúnir til að veita þó að þjónustan sé opin fyrir samkeppni. Samkvæmt þessu hefur Íslandspóstur lögum samkvæmt tiltekið svigrúm til þess að niðurgreiða með einkaréttartekjum kostnað við þjónustu er fellur utan einkaréttar en innan alþjónustuskyldunnar ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að fyrirtækið geti mætt sérstökum alþjónustukvöðum. Þetta felur í raun í sér að við samkeppnisréttarlegt mat á afkomu einstakra samkeppniseininga geti þurft að millifæra yfir á einkarétt kostnað frá viðkomandi starfsemi Íslandspósts sem slík alþjónustubyrði hvílir á vegna alþjónustukvaða. Áhrifin við mat á mögulegri víxlniðurgreiðslu í starfsemi Íslandspósts ættu þar af leiðandi að vera sambærileg og í mati framkvæmdastjórnarinnar í máli Deutsche Post að því leyti að þar byrjar kostnaður samkeppnisstarfsemi ekki að falla til fyrr en búið er að taka tillit til alþjónustukvaðarinnar um varaafkastagetu í dreifingarkerfinu.

#### *Útreikningar á sérgreindum kostnaði sem fellur til vegna póströfubögglaþjónustu*

Að mati Samkeppniseftirlitsins er gagnlegt að reifa hér helstu atriði sem fram koma í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar varðandi aðferðafræði við aðgreiningu kostnaðar hjá Deutsche Post. Hefur það leiðbeinandi þýðingu í tengslum við þá úrlausn Samkeppniseftirlitsins sem hér er til umfjöllunar í ljósi þess að sambærilegar mælingar þurfa að liggja til grundvallar í tilviki Íslandspósts við mat á langtímameðalviðbótarkostnaði (e. *LRAIC*) skv. 7. gr. sáttarinnar.

Í ákvörðuninni kom fram að Deutsche Post veitti póströfubögglaþjónustu í gegnum 33 ytri og innri fraktmiðstöðvar (e. *outward and inward freight centres*), og í gegnum 476 afhendingarmiðstöðvar (e. *delivery points*). Deutsche Post vísaði til þessara innviða sem „dreifingarhluta fraktpósts“ (þ. *Sparte Frachtpost*) félagsins. Fyrirtækið nýtti þessa sömu innviði fyrir aðra viðskiptapakkaflutninga, þ.m.t. í dreifingu böggla frá einu fyrirtæki til annars, þ.e. „F-til-F þjónustu“. Félagið notaðist einnig við þessa innviði í tilviki böggla sem sendir voru frá einum einstaklingi til annars – „E-til-E“ þjónustu“, í tilviki böggla sem póstlagðir voru inni í pósthúsum og fyrir skil á póströfubögglum (e. *mail-order returns*). Póströfubögglaþjónustan vóg um 71% á ári af heildarmagninu sem féll undir viðskiptapakkaþjónustu (e. *commercial parcel services*). Einkaréttarþjónusta fyrirtækisins í bréfaþósti starfaði hins vegar að mestu leyti á grundvelli aðskilinna innviða. Eina undantekningin var hin sameiginlega afhendingarþjónusta. Póströfubögglaþjónustur var afgangur á eftirfarandi stigum:

#### *i. Söfnun:*

- Í tilviki stórra póstsendinga á sviði póströfubögglaþjónustu fóru bögglar ekki gegnum pósthús á leið sinni til ytri póstmíðstöðva. Þess í stað voru

þeir sóttir af Deutsche Post til viðkomandi viðskiptavina og fluttir beint í viðkomandi fraktmiðstöð.

- Ef hætt hefði verið að veita póströfubögglaþjónustu hefði allur kostnaður við söfnun póströfuböggla talist sparaður kostnaður við slíka bögglaþjónustu.

ii. *Flokkun:*

- Í ytri fraktmiðstöð fólst flokkunin í strikamerkingu og flokkun böggla til flutnings til innri fragtmiðstöðva.
- Í innri fraktmiðstöð voru innkomnir böggla flokkaðir til áframflutnings í afhendingarmiðstöðvar.
- Stórir viðskiptavinir á sviði póströfubögglaþjónustu sinntu ýmsum þáttum flokkunarinnar sjálfir, t.d. útreikningi á viðeigandi gjaldi eða strikamerkingu.
- Fjármagnskostnaðinn við að setja á fót 33 fragtmiðstöðvar og 476 afhendingarmiðstöðvar var ekki hægt að heimfæra upp á sérstaka þjónustu. Þessi kostnaður féll til svo lengi sem fyrir hendi var lögboðin skylda til að uppfylla gæðakröfur um þjónustu.
- Launa- og tækjakostnaður við flokkun var hins vegar alfarið háður magni böggla sem fór til dreifingar. Þar af leiðandi var hægt að úthluta launa- og tækjakostnaði sem háður var magni í réttu hlutfalli við þá póströfubögglaþjónustu sem veitt var.

iii. *Flutningar á lengri leiðum:*

- Fólust í flutningum milli 33 innri og ytri fragtmiðstöðva.
- Jafnvel þótt póstmagn sé lítið er nauðsynlegt að viðhalda ákveðnum flutningum á lengri leiðum milli miðstöðvanna í því skyni að viðhalda því þjónustugæðastigi fyrir almenna póstafræðsluböggla sem lögboðið er.
- Kostnaðinn við flutninga á lengri leiðum vegna starfsmanna, tækja og fjármagns var ekki hægt að rekja til sérstakrar þjónustu og myndi þessi kostnaður því aðeins hverfa að hin lögboðna alþjónustukvöð væri felld niður.

iv. *Svæðisbundnir flutningar:*

- Fólust í flutningum milli 33 fragtmiðstöðva og 476 afhendingarmiðstöðva.
- Samdráttur magns í svæðisbundnum flutningum milli fragtmiðstöðva og afhendingarmiðstöðva myndi gefa færi á að sameina sumar afhendingarmiðstöðvar.
- Ef hætt væri að veita póströfubögglaþjónustu hefði svæðisbundinn flutningskostnaður dregist saman um u.þ.b. helming því þetta var það hlutfall sem rekja mátti til póströfubögglaþjónustu.

v. *Afhending:*

- Eftir dreifingu til 476 afhendingarmiðstöðva voru póströfuböggla afhentir.
- Afhending fólst einkum í akstri og eiginlegri afhendingu.
- Helmingur starfsins fólst í akstri og helmingur í sjálfri afhendingunni.

- Aksturinn var ekki hægt að rekja til sérstakrar þjónustu að sama marki og eiginlega afhendingu.
- Kostnaðinn við að afhenda pakka var hins vegar að mestu hægt rekja til sérgreindrar þjónustu.
- Ef hætt væri að veita þjónustu sem felur í sér afhendingu aðeins eins bögguls í hvert sinn þegar afhendingarökutækið nemur staðar (eins og á við í tilviki póströfubögglaþjónustu) má rekja kostnaðinn við eiginlega afhendingu til þeirrar sérgreindrar þjónustu og spara þann eiginlega afhendingarkostnað í heild sinni ef viðkomandi staðnæming er ekki lengur nauðsynleg.

Ekki verður annað séð en sambærilegar kvaðir varðandi alþjónustu og einkarétt hafi gilt í Þýskalandi á þeim tíma sem þessi ákvörðun var tekin og enn gilda á Íslandi enda giltu þá sömu EES/ESB-reglur að þessu leyti í báðum löndunum. Þar af leiðandi er enn nærtækara en ella fyrir íslensk samkeppnisyfirlögd, þegar það á við í tengslum við úrlausn þeirra mála er tengjast samkeppnisrekstri Íslandspóst, að taka mið af því hvernig framkvæmdastjórnin leysti úr þessu máli. Við útfærslu á mati á mögulegri víxlínurgreiðslu í 7. gr. sáttarinnar hefur því verið tekið verulegt mið af þeirri aðferðafræði sem beitt var í mati framkvæmdastjórnar í þessu máli. Gengið er þó að nokkru leyti lengra þar sem Íslandspósti er gert að birta uppgjör bæði með og án hlutdeildar viðkomandi samkeppnisstarfsemi í sameiginlegum kostnaði og er við mat á mögulegri víxlínurgreiðslu almennt miðað við uppgjör með hlutdeild í sameiginlegum kostnaði skv. sáttinni.<sup>33</sup>

#### **4. Mál Post Danmark vegna kvörtunar Forbruger-Kontakt<sup>34</sup>**

Mál sem varðar danska ríkispóstfélagið, Post Danmark, er annað erlent fordæmi sem hefur ákveðna skírskotun við úrlausn á samkeppnismálum Íslandspóst. Málið hefur sérstaka þýðingu í tilviki þeirra mála sem leyst er úr með sáttinni við Íslandspóst vegna þess að það varpar enn frekara ljósi á vandkvæðin sem tengjast kostnaðarviðmiðum í málum sem byggja á markaðsráðandi stöðu ríkispóstfélaga og hins vegar vegna þess að málið varðar tilboðsgerð slíks félags áður en einkaréttur ríkispóstfélagsins var afnuminn í Danmörku. Meðal þess sem kvartað hefur verið yfir í tengslum við starfsemi Íslandspóst er háttsemi fyrirtækisins á markaði fyrir dreifingu fjölpóst. Mál PostDanmark varðaði þann markað og er að því leyti fólgin ákveðin leiðbeining til Íslandspóst og keppnauta félagsins í því sem hér fer á eftir. Er því gagnlegt að gera stuttlega grein fyrir málinu hér.

Post Danmark (PD) og Forbruger-Kontakt (FK) voru tvö af stærstu fyrirtækjum Danmerkur á markaði fyrir dreifingu á óárituðum pósti (t.d. bæklingum og símaskrá). PD var jafnframt alþjónustuveitandinn sem naut einkaréttar á dreifingu bréfa og böggla undir ákveðinni þyngd á viðkomandi rannsóknartímabili. PD hafði komið sér upp dreifingarneti um allt landið til að sinna alþjónustu en netið var einnig notað til dreifingar á óárituðum pósti. Undir lok árs 2003 gerði PD samninga við þrjár matvöruverslanir um dreifingu á óárituðum pósti en þær höfðu áður verið stórir viðskiptavinir FK. Tilboðið til eins af þessum fyrirtækjum (Coop Group) var ívið lægra en verð FK og var það enn fremur lægra en

<sup>33</sup> Sérhver samkeppnisáttur, sbr. 6-7. gr. sáttarinnar, skal ætíð bera sinn skerf af hlutdeildarkostnaði (e. joint cost) en í þessu sambandi skal vakin athygli á að gerður er greinarmunur á hlutdeildarkostnaði og sameiginlegum kostnaði (e. common costs), sbr. skýringu í kafla 5 hér á eftir.

<sup>34</sup> Sjá dóm Dómstóls ESB í máli C-209/10.

meðaltal heildarkostnaðar PD en hærra en meðaltal breytilegs kostnaðar PD. Í kjölfar kvörtunar FK, komst danska samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að PD hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með sértækum verðlækkunum sem ætlað hefði verið að tryggja hollustu viðskiptavina sinna með því annars vegar að gæta ekki jafnræðis gagnvart viðskiptavinum sínum við verðlagningu og veitingu afsláttá og hins vegar með því að viðhafa aðra verðlagningu, án viðhlítandi kostnaðarraka, gagnvart fyrrverandi viðskiptavinum FK heldur en það setti fram gagnvart eigin viðskiptavinum.

Héraðsdómur Austurlands í Danmörku komst að þeirri niðurstöðu að staðfesta bæri þessa niðurstöðu danska samkeppniseftirlitsins um að PD hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaðnum fyrir óárítaðan póst á árunum 2003-2004. Post Danmark áfrýjaði þá málinu til Hæstaréttar Danmerkur sem frestaði málsmeðferðinni og beindi eftirfarandi tveimur spurningum til dómstóls ESB:

- Undir hvaða kringumstæðum felur sértæk verðlagning fyrirtækis gagnvart tilteknum fyrrum viðskiptavinum keppinauts þess í sér samkeppnislögreglu í formi útilokunar; og
- Hvort það dugi til að sanna slíkt brot að viðkomandi verð var lægra en meðaltal heildarkostnaðar en hærra en meðaltal viðbótarkostnaðar (AIC) viðkomandi fyrirtækis

Í dómi sínum frá 27. mars 2012 (mál nr. C-209/10) benti dómstóll ESB á að markaðsráðandi fyrirtækjum sé heimilt að keppa og samkeppnisreglum sé ekki ætlað að tryggja að fyrirtæki sem séu ekki jafn skilvirk og hið markaðsráðandi geti starfað á viðkomandi markaði. Hins vegar hvíli sérstök skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að aðgerðir þeirra raski ekki samkeppni. Í því sambandi skiptir máli ef markaðsráðandi staða á rót sína að rekja til einkaréttar sem viðkomandi fyrirtæki naut áður, sbr. mgr. 23 í dómnum.

Dómstóllinn fjallaði einnig um kostnaðarviðmið sem horft er til við mat á því hvort sértæk verðlækkun markaðsráðandi fyrirtæki sé ólögmæt. Benti dómstóllinn á að 102. gr TFEU leggi bann við verðlagningarháttsemi sem hefur útilokandi áhrif á „jafn skilvirka keppinauta“ og styrkir markaðsráðandi stöðu með öðrum hætti en samkeppni á eigin verðleikum. Við mat á því hvort fyrirtæki hafi beitt undirverðlagningu (e. predatory pricing), áréttaði dómstóllinn Akzo-regluna svonefndu þess efnis að verðlagning undir meðaltali breytilegs kostnaðar feli almennt í sér misnotkun og verð sem er undir meðaltali heildarkostnaðar en yfir meðaltali breytilegs kostnaðar feli í sér misnotkun ef verðlagningin er hluti af áætlun um að ryðja keppinauti út af markaði.

Dómstóllinn tók fram að gögn í danska málinu gæfu ekki til kynna að danski pósturinn hefði haft ásetning til þess að raska samkeppni.

Dómstóll ESB gat þess að danska samkeppniseftirlitið hefði við mat á því sem það nefndi „meðalviðbótarkostnaður“ ekki aðeins m.a. innifalið þann fasta og breytilega kostnað sem til féll eingöngu vegna dreifingar á óárituðum pósti heldur einnig hlutfall af því sem danska eftirlitið nefndi „sameiginlegan breytilegan kostnað“. Líta verður svo á að dómstóllinn hafi ekki tekið skýra afstöðu til þessarar aðferðar við mat á meðalviðbótarkostnaði en í dómnum segir þetta:

*„In the specific circumstances of the case in the main proceedings, it must be considered that such a method of attribution would seem to seek to identify the great bulk of the costs attributable to the activity of distributing unaddressed mail.“<sup>35</sup>*

Þannig tekur dómstóllinn í raun fram að þessi nálgun danska samkeppniseftirlitsins við mat á „meðalviðbótarkostnaði“ í þessu tiltekna máli taki til næstum alls kostnaðar sem til fellur við dreifingu á óárituðum pósti. Þar með er ekki hægt að segja að dómstóllinn hafi tekið afstöðu til þess hvernig eigi að reikna út meðaltal viðbótarkostnaðar enda þurfti dómstóllinn ekki að taka þá afstöðu á endanum því þau verð sem PD bauð viðkomandi matvöruverslunum fyrir dreifingu óáritaðs pósts var í öllum tilvikum hærra heldur en sá meðalviðbótarkostnaður (sem virtist fara nærri því að vera meðaltal heildarkostnaðar) sem danska samkeppniseftirlitið reiknaði. Ef verðið hefði verið lægra að þessu leyti, má ætla að dómstóllinn hefði getað þurft að taka nánari afstöðu til þess hvort og hversu mikið af sameiginlegum kostnaði hefði verið rétt að innifela í því sem danska eftirlitið nefndi „sameiginlegan breytilegan kostnað“ í mati á meðalviðbótarkostnaði.

Dómstóll ESB fjallaði ekki um víxlنيðurgreiðslu enda var ekki beint spurningum til dómstólsins um það. Í þessu sambandi skal þess getið að í upprunalegri ákvörðun danska samkeppniseftirlitsins (Konkurrencestyrelsen) í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að samanburður á verði og meðaltali heildarkostnaðar væri viðeigandi viðmið í mati á mögulegri víxlنيðurgreiðslu og ríkisstyrk.<sup>36</sup> Sem fyrr segir var önnur nálgun lögð til grundvallar hjá framkvæmdastjórn ESB í Deutsche Post I málinu sem áður var fjallað um, en þar var miðað við viðbótarkostnað án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði.

Framangreind umfjöllun um mál Post Danmark gefur til kynna að það getur haft umtalsverða þýðingu að afmarka í sátt með skýrum hætti hvaða kostnaðarviðmið skuli liggja til grundvallar við mat á aðgerðum Íslandspósts á hinum ýmsu undirmörkuðum. Löggjafinn hefur skapað Íslandspósti flókið lagalegt umhverfi en með þeim uppgjörum sem Íslandspóstur þarf að útbúa skv. 7. gr. sáttarinnar verður samkeppniseftirlit með starfsemi Íslandspósts mun skilvirkara en ella og stuðlað að auknum aga í samkeppnisstarfsemi Íslandspósts.

## **5. LRAIC nálgunin**

Á meðan sáttaviðræður við Íslandspóst stóðu yfir ákvað Íslandspóstur að taka upp nýtt kostnaðarlíkan.<sup>37</sup> Um er að ræða svonefnt LRAIC líkan en LRAIC stendur fyrir langtímameðalviðbótarkostnað. Eins og fram kemur í leiðbeiningu framkvæmdastjórnar

<sup>35</sup> Sjá málsgrein 34 í dómnum. Sjá hér „Postal services and competition law : An overview of EU and national case law“, e-Competitions febrúar 2016: Í ritinu segir þetta um mgr. 34 í dómnum: „The CJEU considered the AIC benchmark used by the Danish NCA but did not confirm or criticize its application.“

<sup>36</sup> Sjá mgr. 122 í ákvörðun danska samkeppniseftirlitsins: „Det er desuden styrelsens vurdering, at forholdet mellem priserne og ATC er relevant ved en vurdering af spørgsmålet om statsstøtte og krydssubsidiering.“

<sup>37</sup> Í þessu sambandi má geta þess að í fréttatilkynningu PFS, dags. 8. desember 2016, kemur eftirfarandi fram: „Eins og fram kom í yfirliti PFS, dags. 30. júní 2015, ákvað ÍSP að fara út í smíði nýs LRAIC kostnaðarlíkans, m.a. til að innleiða þau fyrirmæli sem fram komu í ákvörðun PFS nr. 18/2013. Líkanið og forsendur þess og aðferðarfræði við skiptingu kostnaðar fyrirtækisins hafa verið yfirfarin hjá stofnuninni. Áfram verður unnið að þróun líkansins af hálfu ÍSP enda um viðvarandi verkefni að ræða.“

ESB um forgangsatíði við rannsóknir mála sem varða mögulega misnotkun á markaðsráðandi stöðu, er beiting LRAIC kostnaðarviðmiðsins vel til þess fallin að leiða fram niðurstöðu um það hvort markaðsráðandi fyrirtæki kunni að undirverðleggja þjónustu sína:

*„The cost benchmarks that the Commission is likely to use are average avoidable cost (AAC) and long-run average incremental cost (LRAIC). Failure to cover AAC indicates that the dominant undertaking is sacrificing profits in the short term and that an as efficient competitor cannot serve the targeted customers without incurring a loss. LRAIC is usually above AAC because contrary to the latter (which only includes fixed costs if incurred during the period under examination), it includes product specific fixed costs made before the period in which allegedly abusive conduct took place. Failure to cover LRAIC indicates that the dominant undertaking is not recovering all the (attributable) fixed costs of producing the good or service in question and that an as efficient competitor could be foreclosed from the market.“<sup>38</sup>*

Ráðgjafarsvið KPMG ehf (KPMG) tók saman minnisblað að beiðni stjórnenda Íslandspóstis sem lýsir þeirri aðferðafræði sem KPMG hafði að leiðarljósi við útfærslu á nýju kostnaðarlíkani ÍSP og fleira því tengt. Íslandspóstur afhenti Samkeppniseftirlitinu afrit af minnisblaðinu á meðan á sáttarviðræðum stóð. Á grundvelli þess er fram kemur í téðu minnisblaði KPMG, dags. 17. desember 2014, telur Samkeppniseftirlitið að sú nálgun sem líkanið felur í sér ætti almennt að geta farið vel saman við gerð þeirra uppgjöra sem kveðið er á um í 7. gr. sáttarinnar.<sup>39</sup>

Í sáttinni er LRAIC notað yfir langtímameðalviðbótarkostnað heils þjónustuflokks, þ.e. viðbótarkostaðinn við að bæta við heilum þjónustuflokki eða þjónustueiningu. Kemur sami skilningur fram í minnisblaði KPMG. Með orðinu „meðal“ í langtímameðalviðbótarkostnaði (LRAIC) er í sáttinni átt við að kostnaður sem nýtist fleiri en einni starfsemi (samkeppnisþætti) sem kemur til viðbótar við einkaréttarstarfsemi Íslandspóstis sé útteilt á alla samkeppnisþætti/þjónustuflokka sem bætt er við.<sup>40</sup>

Í minnisblaði KPMG eru tekin saman helstu einkenni LRIC/LRAIC líkana og eru þau sett fram með eftirfarandi hætti:

- *Langtímasjónarmiðið*  
Til langs tíma litið er allur kostnaður talinn breytilegur. Þannig er kostnaður vegna fjárbindingar og afskrifta inni í kostnaðargrunninum.
- *Gangvirðisreikningskil*

<sup>38</sup> Sjá: „Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings.“

<sup>39</sup> Tekið skal fram í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitið tekur ekki beint afstöðu til þess hvaða kostnaðarlíkan Íslandspóstur notar almennt í starfsemi sinni. Þær kvaðir sem felast í 7. gr. taka þannig ekki til almenns bókhaldsfyrirkomulags fyrirtækisins heldur er eingöngu um fyrirmæli að ræða sem felast í því að framkvæmd skuli uppgjör fyrir tiltekna samkeppnisstarfsemi með tilteknum hætti.

<sup>40</sup> Þegar um er að ræða langtíma viðbótarkostnað (e. LRIC), þ.e. ekki langtímameðalviðbótarkostnað, er sameiginlegur viðbótarkostnaður sem til stofnast hins vegar strangt til tekið látinn falla á þá vöru eða þjónustuflokk (samkeppnisþátt) sem fyrst veldur því að hann myndast jafnvel þótt fleiri þjónustuflokkar sem síðar er bætt við njóti góðs af því sem liggur að baki þessum sameiginlega (viðbótar)kostnaði. Í sáttinni er slík nálgun ekki viðeigandi þar sem ekki er verið að leggja mat á hversu mikið kostnaður myndi aukast við að bæta við nýrri starfsemi heldur er verið að leggja mat á það eftirá (ex post) hve mikið hver fyrirbyggjandi samkeppnisþáttur eykur kostnað félagsins.

Eignir eru endurmetnar miðað við raunvirði í dag, ekki stuðst við sögulegan kostnað.

- *Orsakasamband í kostnaðargreiningu*

Allur kostnaður er tengdur við aðgerðir og skilgreinda kostnaðarvalda og úthlutað eftir raunverulegri notkun á kostnaðarstöðvum.

- *Samband magns og kostnaðar*

Kostnaði er úthlutað á skilgreinda kostnaðarflokka eftir magni (viðbót).

Ætla verður að ofangreind lýsing KPMG á þeirri aðferðafræði sem LRAIC líkön byggja á eigi við um nýtt kostnaðarlíkan Íslandspóst sem KPMG annaðist útfærslu á fyrir Íslandspóst. Að mati Samkeppniseftirlitsins er framangreint í samræmi við þá nálgun sem fram kom í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli Deutsche Post sem fjallað var um hér að framan. Raunar er litið svo á að framkvæmdastjórnin hafi í reynd beitt LRAIC aðferð í því máli enda þótt það sé ekki orðað svo með skýrum hætti í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar.<sup>41</sup> Í minnisblaði KPMG segir að sú aðferðafræði sem nýtt kostnaðarlíkan Íslandspóst styðst við og sá kostnaðargrunnur sem þar er reiknaður á vöruflokka sé í öllum meginatriðum sambærilegur við nálgun eftirlitsaðila í löndunum í kringum okkur. Aðferðafræðin sé sú sama og framkvæmdastjórn ESB leggur áherslu á í sínum leiðbeinandi tilmælum og sé einnig sú sama og framkvæmdastjórnin og dómstóll ESB hafa litið til í málum póstrekennda. Samkeppniseftirlitið tekur undir þetta sjónarmið með vísan til umfjöllunar sinnar um mál Deutsche Post og Post Danmark hér að framan.

Þá segir í minnisblaðinu að nýtt kostnaðarlíkan Íslandspóst hafi verið hannað til að reikna langtímameðalviðbótarkostnað vöruflokka utan alþjónustu sem nýta dreifikerfið. Líkanið reikni LRAIC vöruflokkanna með eða án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði. Í þessu sambandi er mikilvægt að taka fram að í bókhaldslíkaninu sem KPMG aðstoðaði Íslandspóst við að innleiða er gerður greinarmunur á hlutdeildarkostnaði (e. *joint costs*) og sameiginlegum kostnaði (e. *common costs*). Með hlutdeildarkostnaði á KPMG við kostnaðarstaði sem fleiri en ein vara/þjónusta nýtir en þó ekki allar. Sameiginlegur kostnaður er skv. líkaninu kostnaðarstaður sem allar vörur/þjónustur nýta með óbeinum hætti, svo sem kostnaður vegna yfirstjórnar. Í sáttinni er tekið mið af þessari hugtakanotkun til að tryggja samræmi milli sáttarinnar og framkvæmd á grundvelli kostnaðarlíkans Íslandspóst.

Í minnisblaði KPMG segir að útreikningurinn í kostnaðarlíkaninu taki mið af óhagræðinu í dreifikerfi Íslandspóst og útteili öllum kostnaði vegna umframafkastagetu á vörur sem falla innan alþjónustuskyldu Íslandspóst (sem sumar hverjar eru á samkeppnismarkaði) þar sem alþjónustuskyldan er talin valda umræddum kostnaði. Í þessu samhengi tekur Samkeppniseftirlitið fram að sá kostnaður sem kemur til vegna umframafkastagetu sem hlýst af alþjónustuskyldunni telst fela í sér alþjónustubyrði. Er það í samræmi við nálgunina í Deutsche Post I málinu. Jafnframt áréttar Samkeppniseftirlitið að Íslandspóstur þarf að

---

<sup>41</sup> Sjá O'Donohue og Padilla, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, 2. útg. 2013, bls. 329, kemur eftirfarandi fram: „*In Deutsche Post* [málið sem fjallað var um hér að framan – Innskot Samkeppniseftirlitsins], *the Commission applied a LRAIC benchmark to test for predatory pricing in the postal sector. The case concerned predatory pricing in the context of a State postal letter monopoly and a mail order parcel delivery service that was open to competition. The allegation was that Deutsche Post was engaged in predatory pricing in the mail order business and that it funded those losses by a cross-subsidy from its profitable State monopoly letter business. In testing for losses in the parcel delivery sector, the Commission relied on LRAIC benchmark to calculate the product-specific costs of providing this service. This excluded common costs that would have been incurred in any event due to the reserved monopoly business and included only the costs of collection, sorting, transport, and local delivery that were truly incremental to the parcel business.*“



geta reiknað langtímameðalviðbótarkostnað samkeppnisþátta sem falla innan alþjónustu samkvæmt sáttinni. Dæmi um slíkan samkeppnisþátt er t.d. almenn bögglaþjónusta sem ekki fellur undir samkeppnisþættina vöruflutninga eða akstursþjónustu.

Rétt er að taka fram að í málum sem lúta að mögulegri misnotkun á markaðsráðandi stöðu, er ekki til ein óumdeilanleg aðferð til að deila sameiginlegum kostnaði niður á mismunandi vörur eða þjónustuflokka. Fræðilega má þó líta svo á að kostnaði ætti að vera úthlutað í öfugu hlutfalli við verðteygni hvernar vöru, þ.a. sú vara sem hefur minnsta verðteygni beri meiri hluta af kostnaðinum.<sup>42</sup> Sú nálgun er yfirleitt nefnd „Ramsey“ verðmyndun (e. *Ramsey pricing*) en nálgunin gerir kleift að úthluta kostnaði í samræmi við eftirspurn. Þessari nálgun er hins vegar sjaldnast hægt að beita við raunverulegar aðstæður vegna skorts á upplýsingum sem þarf til að meta teygnina. Algengt er að útteiling sameiginlega kostnaðarins sé þess í stað byggð á t.d. tekjum eða seldu magni einstakra vara eða þjónustu í hlutfalli af heildartekjum eða heildarsölumagn. Þessi aðferð er í meginatriðum lögð til grundvallar í tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB varðandi beitingu samkeppnislaga á póstmárkaði og mat á tilteknum stjórnvaldsaðgerðum sem varða pósthjónustu.<sup>43</sup>

Í megindráttum er um tvær aðferðir að velja til að meta LRAIC; bókhaldsaðferð (e. „*top-down approach*“) annars vegar og hagræn aðferð (e. „*bottom-up approach*“) hins vegar.<sup>44</sup> LRAIC bókhaldslíkan Íslandspósts byggir á bókhaldsaðferð (e. *top-down approach*). Í meginatriðum felur bókhaldsaðferð í sér að byggt er á sögulegum kostnaði úr bókhaldi við mat á kostnaðaráhrifum vegna viðbótar, t.d. við að bæta við þjónustuflokki. Almennt liggur að baki beitingu þessarar aðferðar sú forsenda að dreifikerfið og kostnaðaruppbygging fyrirtækisins sé tiltölulega (en ekki endilega að öllu leyti) hagkvæm m.v. gildandi eftirspurnaraðstæður. Val á nálgun í þessu sambandi fer eftir tilganginum hverju sinni og geta ýmsar útfærslur verið gerðar á grunni bókhaldsaðferðar eða hagrænnar aðferðar. Nákvæm útfærsla í þessu sambandi er undir Íslandspósti komin en eftirlitsnefnd, sem skipuð skal samkvæmt sáttinni, skal leggja mat á það hvort samkeppnisþáttuuppjör Íslandspósts séu í samræmi við ákvæði sáttarinnar og uppfylli almennar kröfur um faglega framkvæmd, samkvæmni og rekjanleika.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er LRAIC aðferðafræðin vel til þess fallin að byggja mat á mögulegri víxlniðurgreiðslu og undirverðlagningu í starfsemi Íslandspósts enda samrýmist hún bæði þeirri aðferðafræði sem beitt var í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli Deutsche Post og aðferðafræðinni sem beitt var máli Post Danmark. Jafnframt er LRAIC aðferðafræðin lögð til grundvallar í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um forgangsatrði við rannsóknir á málum sem varða markaðsráðandi stöðu.

<sup>42</sup> Sjá O'Donohue og Padilla, *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, 2. útg. 2013, bls. 322.

<sup>43</sup> Sjá: *Notice from the Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on the assessment of certain State measures relating to postal service*, *Official Journal C 039,06/02/1998*.

<sup>44</sup> Hér er ekki um beinar þýðingar á þessum hugtökum að ræða heldur íslenskar nafngiftir sem byggja almennt á eðli þessara tveggja aðferða. Samkeppniseftirlitinu er ekki kunnugt um viðteknar þýðingar á þessum hugtökum og leggur því til þessar nafngiftir.

## **VII. AÐGERÐIR TIL AÐ STYRKJA SAMKEPPNISADSTÆÐUR Á PÓSTMARKAÐI**

Í sáttinni er með heildstæðum hætti leitast við að leysa til frambúðar úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í ábendingum og kvörtunum yfir starfsemi félagsins. Eins áður hefur komið fram hafa kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að tekjur úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts séu nýttar í samkeppnisstarfsemi. Í þessu sambandi eru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Þessi viðmið nýtast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum og eru til þess fallin að fyrirbyggja að víxlنيðurgreiðslur eigi sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Þá eru í sáttinni innleidd ítarleg skilyrði varðandi viðskipti Íslandspósts við dótturfélög og heimildum Íslandspósts til fjármögnunar starfsemi dótturfélaga settar verulegar skorður. Þá eru í sáttinni m.a. einnig ákvæði sem tryggja eiga með skýrum hætti að keppinautar Íslandspósts njóti sömu kjara í dreifingu fjölpósts á afskekktum svæðum og reiknuð eru fjölpóstsstarfsemi Íslandspósts til gjalda fyrir sömu dreifingu. Þá má nefna að sáttin felur m.a. í sér að gerðar eru tiltekna breytingar á innra starfsskipulagi móðurfélagsins auk þess sem TNT hraðflutningar færast í dótturfélag.

Í eftirfarandi umfjöllun eru einstök ákvæði sáttarinnar útskýrð hvert fyrir sig eftir því sem við á.

### **1. Um I. kafla sáttarinnar - Markmið aðgerðanna og bakgrunnur**

Eitt helsta markmiðið með sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandspósts er að vinna gegn því að samkeppnisstarfsemi Íslandspósts verði víxlنيðurgreidd með afkomu einkaréttarins. Jafnframt er með sáttinni tryggt að keppinautar á sviði póstpjónustu njóti sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir fyrirtækisins í sömu stöðu. Sáttinni er almennt ætlað að vinna gegn hvers konar samkeppnishömlum, hagsmunaárekstrum og vantrausti sem stafað geta af sterkri stöðu, einkum einkaréttarstarfsemi, Íslandspósts á póstmarkaði og e.a. tengdum mörkuðum. Með skilyrðum sáttarinnar er almennt stefnt að því að samkeppni á póstmarkaði hér á landi geti farið fram á jafnræðisgrundvelli samhliða því sem tryggt er að Íslandspóstur geti rækt alþjónustuhlutverk sitt samkvæmt lögum um póstpjónustu og notið viðhlítandi breiddarhagkvæmni í starfsemi sinni eins og önnur fjölvörufyrirtæki án þess þó að hætta sé á því að samkeppnisstarfsemin verði niðurgreidd af einkaréttarvarðri starfsemi félagsins.

### **2. Um II. kafla – Innra starfsskipulag Íslandspósts og viðskipti við keppinauta**

Í 3. gr. sáttarinnar er fjallað um þær breytingar sem Íslandspóstur skuldbindur sig til að gera á innra skipulagi fyrirtækisins. Markmið þeirra breytinga er einkum að skapa skarpari skil og skýrari aðgreiningu á milli einkaréttarstarfsemi og samkeppnisstarfsemi. Skortur á slíkri aðgreiningu hjá Íslandspósti virðist vera meðal þeirra þátta sem hafa valdið tortryggni

á hinum almenna póstpjónustumarkaði. Þetta felur m.a. í sér að starfsemi félagsins verður aðgreind í tvo meginþætti, Framkvæmd og Sölu. Með þessu verður m.a. betur tryggt að útteiling kostnaðar á samkeppnisvörur og einkaréttarvörur eigi sér stað með hlutlægum hætti en slík útteiling kostnaðar fer fram innan sviðsins Framkvæmd. Sviðið Sala annast m.a. skilgreiningu og verðlagningu samkeppnisvara en til hliðar við það verður aðgreind eining sem annast sölu vara sem falla undir einkarétt. Á grundvelli 3. gr. er þannig stefnt að aukinni fjarlægð á milli samkeppnisrekstrar Íslandspóst og þeirrar starfsemi fyrirtækisins sem nýtur einkaréttar og vinna þannig gegn því að staða Íslandspóst í skjóli einkaréttar og markaðsstyrks sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.

Í 4. gr. er kveðið á um verðskrár, skilmála og aðgang keppinauta að þjónustu Íslandspóst. Í 1. mgr. greinarinnar segir að á sviði alþjónustu skuli Íslandspósti óheimilt að hafna viðskiptum við keppinauta á sviði póststarfsemi eða setja skilyrði fyrir viðskiptum sem jafna má til höfnunar, nema til þess liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður sem gilda með sama hætti gagnvart öðrum viðsemjendum og gagnvart samkeppnisstarfsemi Íslandspóst sjálfs þegar það á við. Í 2. mgr. greinarinnar segir að útgefnar verðskrár og skilmálar Íslandspóst skuli vera málefnalegir, gilda með almennum hætti og byggja á jafnræðissjónarmiðum, þ.e. keppinautar Íslandspóst á sviði póstpjónustu skulu njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu.

Í 5. gr. segir að í dreifbýli og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili sé Íslandspósti skylt að inna fjölpóstdreifingu af hendi, komi um það ósk frá öðrum póstreikendum, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og sá hluti Íslandspóst nýtur sem starfar í fjölpóstdreifingu á þeim stöðum. Þessi kjör skuli miðast við útgefna heildsöluverðskrá og þar að lútandi skilmála á hverjum tíma. Viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar skulu vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta.<sup>45</sup>

### **3. Um III. kafla –Samkeppnisþættir innan Íslandspóst**

III kafla sáttarinnar lýtur að starfsemi sem rekin er innan Íslandspóst (þ.e. ekki í dótturfélögum). Ákvæðum III. kafla er einkum ætlað að skapa skýrari ramma um uppgjör samkeppnisstarfsemi sem rekin er innan Íslandspóst og vinna gegn því að sú starfsemi verði niðurgreidd af einkaréttarhluta fyrirtækisins. Í þessu sambandi eru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspóst og sett skýr viðmið, á grundvelli fordæma úr EES/ESB samkeppnisrétti, varðandi mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspóst. Uppgjörin eru til þess fallin að auka aga í samkeppnisstarfsemi Íslandspóst og nýtast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum.

Í grófum dráttum má draga efni kaflans saman með eftirfarandi hætti:

---

<sup>45</sup> Upplýsingar um verð og skilmála skulu vera „aðgengilegar“ í þeirri merkingu að auðvelt skal vera fyrir keppinauta að nálgast upplýsingarnar á hverjum tíma.

- Í 6. gr. er kveðið á um skilgreiningu samkeppnisþátta, þ.e. afmörkun á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts sem mesta þýðingu hefur.
- Í 7. gr. er kveðið á um gerð aðskilinna rekstraruppgjöra fyrir samkeppnisþætti. Í ákvæðum 7.1-7.4 er fjallað með ítarlegum hætti um hvernig framkvæma skuli slík rekstraruppgjör.
- Í 8. gr. er kveðið á um aðgerðir vegna taps á samkeppnisþáttum, þ.m.t. viðbrögð vegna yfirvofandi taprekstrar og aðgerðir ef tap á sér stað.

Verður nú fjallað með ítarlegri hætti um einstakar greinar III. kafla.

### 3.1 Skilgreining á samkeppnisstarfsemi (6. gr.)

Í 6. gr. sáttarinnar er kveðið á um að Íslandspóstur ásamt eftirlitsnefnd (sem tilnefnd skal skv. 11. gr. sáttarinnar) skuli skilgreina svonefnda samkeppnisþætti. Með samkeppnisþáttum er átt við hverja þá starfsemi sem átt getur í samkeppni á markaði og ástæða þykir til að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða. Íslandspósti er síðan gert skylt að framkvæma aðskilið rekstraruppgjör fyrir sérhvern þessara samkeppnisþátta, sbr. umfjöllun hér á eftir um 7. gr. Í sáttinni eru tilgreindir fimm samkeppnisþættir sem skilgreina skuli að lágmarki í þessu sambandi. Eru þeir eftirfarandi:

- a. Árituð bréf innanlands sem ekki falla undir einkarétt eða hraðflutninga
- b. Almenn bögglaþjónusta sem ekki fellur undir c- og d-liði
- c. Vöruflutningar
- d. Akstursþjónusta Íslandspósts
- e. Fjölpóstur

Er það á ábyrgð Íslandspósts og eftirlitsnefndarinnar að skilgreina aðra þá samkeppnisþætti sem mikilvægt getur talist að horfa til vegna samkeppnissjónarmiða. Tekið skal fram að í þessu felst ekki að Íslandspóstur þurfi að skilgreina hverja þá starfsemi sem félagið stundar í samkeppni við önnur fyrirtæki heldur aðeins þá samkeppnisstarfsemi sem ástæða þykir að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða.

Ástæða er til að fjalla hér sérstaklega um skilgreiningu á einstökum samkeppnisþáttum skv. a-e liðum og varpa ljósi á í hverju aðgreiningin á milli þeirra er fólgin.

Hvað varðar muninn á þeim samkeppnisþáttum sem tilgreindir eru í a og b liðum skal tekið frma að með „árituðum bréfum innanlands sem ekki falla undir einkarétt eða hraðflutninga“ er átt við árituð bréf og sendingar allt að 2 kg. „Almenn bögglaþjónusta sem ekki fellur undir c og d-liði“ tekur til bögglaendinga 2-20 kg. sem dreift er með venjulegum hætti til viðtakanda gegnum dreifikerfi Íslandspósts að því gefnu að ekki sé um sérlega fyrirferðarmiklar sendingar að ræða sem fremur bæri að flokka undir samkeppnisþáttinn vöruflutninga, sbr. skilgreiningu hér neðar.

Líkt og áður er rakið voru drög að sáttinni send hagsmunaaðilum til umsagnar. Að fengnum athugasemdum þeirra sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeiðni til Íslandspósts, annars vegar vegna vöruflutningastarfsemi fyrirtækisins og hins vegar vegna dreifingar á fjölpósti. Í svari Íslandspósts kom m.a. fram að Íslandspóstur hafi við markaðssetningu lagt nokkra áherslu á að félagið bjóði upp á flutning á stærri sendingum fyrir fyrirtæki. Að mati

Samkeppniseftirlitsins hefur Íslandspóstur með þessari markaðssetningu sóst eftir að mæta sérstakri þjónustubörf, þ.e. flutningi á vörum. Líta má á þessa markaðssetningu Íslandspósts sem merki um að fyrirtækið sé í ríkari mæli en áður að reyna að hasla sér völl í samkeppni við aðila sem sérhæfa sig í vöruflutningum. Í þessu sambandi skal þess getið að tvö öflug flutningafyrirtæki, þ.e. Eimskip og Samskip, starfa á markaðnum fyrir vöruflutninga á landsvísu en auk þess eru þau helstu fyrirtækin á sviði sjóflutninga til og frá landinu sem styrkir þau í samkeppni um áframdröfingu á innfluttum vörum og forflutningi á vörum til útflutnings. Telur Samkeppniseftirlitið sú samkeppni sem Íslandspóstur getur veitt þessum fyrirtækjum í vöruflutningum á landsvísu sé út af fyrir sig af hinu góða, svo lengi sem Íslandspóstur niðurgreiðir ekki samkeppni við þessa aðila með afkomu af einkaréttarstarfsemi. Í því skyni að tryggja það telur Samkeppniseftirlitið óhjákvæmilegt að afmarkanlegir vöruflutningar Íslandspósts séu gerðir upp með aðgreindum hætti í samkeppnisþáttauppgjöri skv. 7. gr.

Vandi er á höndum þegar kemur að því að skilgreina með nákvæmum hætti afmarkanlega samkeppnisstarfsemi Íslandspósts sem skarast við almenna vöruflutningamarkaði. Þetta má m.a. rekja til þess að Íslandspósti er skylt sem alþjónustuveitanda á grundvelli núgildandi laga um pósthjónustu að flytja allar sendingar sem eru 0-20 kg. og flestar vörusendingar sem Íslandspóstur flytur falla innan þessa þyngdarbils. Þá er starfsemi fyrirtækisins á ýmsum þjónustusviðum, þ.m.t. á sviði vöruflutninga, óhjákvæmilega samofin í framkvæmd og getur verið torvelt að öðru óbreyttu að meta með samkeppnisréttarlegum hætti aðskilinn kostnað við t.d. vöruflutninga nema bókhaldsfyrirkomulag sé sniðið sérstaklega að því að gera upp slíka þjónustu með aðgreindum hætti frá öðrum flutningum.

Niðurstaðan í sátt Samkeppniseftirlitsins og Íslandspósts er sú að aðeins sú vörudreifing félagsins sem ekki fellur innan alþjónustu sé skýrt afmarkanleg frá almennri þjónustu félagsins og keppi mikið til beint við almenn flutningafyrirtæki. Því skuli slík vörudreifing færast undir sérstakan samkeppnisþátt, þ.e. vöruflutninga, sbr. c-lið í listanum í 6. gr., nema dreifingin fari fram á vegum akstursþjónustu Íslandspósts sem einnig er afmarkanleg frá almennri þjónustu félagsins, sbr. lýsingu hér á eftir. Í þessu sambandi skal á það bent að vörusendingar geta einnig komið við sögu undir samkeppnisþættinum „almennri bögglaþjónustu sem ekki fellur undir c og d liði“ en sá samkeppnisþáttur tekur til pakkasendinga innan alþjónustuskyldu (sendingar 2-20kg). Vörusendingar sem falla undir þann samkeppnisþátt eru ekki skýrt afmarkanlegar frá lögbundinni pósthjónustu sem tekur til pakkasendinga allt að 20 kg. Til nánari glöggvunar á því í hverju aðgreining þeirra þriggja samkeppnisþátta liggur þar sem vörusendingar geta komið við sögu, er hér gerð grein fyrir hverjum fyrir sig:

- Undir samkeppnisþáttinn „Vöruflutningar“ skulu heyra brettaflutningar Íslandspósts, allar sendingar yfir 20 kg, og e.a. dreifing á mjög fyrirferðarmiklum hlutum, á borð við t.d. húsgögn og reiðhjól, sem ekki geta talist falla undir hefðbundna pósthjónustu.
- Undir samkeppnisþáttinn „Akstursþjónusta Íslandspósts“ fellur sú þjónusta Íslandspósts á stærstu þéttbýlisstöðum á landinu sem felur í sér að Íslandspóstur afhendi og e.a. sækji póstsendingar beint til fyrirtækja með útkeyrslu. Skiptist akstursþjónustan annars vegar í svokallaða „samdægursþjónustu“ og hins vegar

fasta þjónustu við fyrirtæki sem felur í sér að póstur sé bæði afhentur og sóttur beint til viðkomandi fyrirtækis:

- Samdægursþjónusta samanstendur m.a. af sendlaupþjónustu 0-30kg., innanbæjarakstri (tímagjaldsbílum) og föstum útkeyrsluverkefnum. Þannig flytur Íslandspóstur sendingu beint frá sendanda til viðtakanda án þess að jafnaði að fara í gegnum flokkunarkerfi, s.s. í póstmíðstöð. Flestar aðrar póstsendingar fara í gegnum flokkunarferli þar sem sendingum er safnað saman, þær flokkaðar eftir afhendingarstað og afhendingarmáta og afhentar að því loknu, ýmist stakar eða fleiri saman. Hluti af þeirri þjónustu sem fellur undir þennan flokk er samið um sérstaklega (föst útkeyrsluverkefni) en í sendlaupþjónustu er gert ráð fyrir að viðskiptavinur geti hringt í þjónustuver til að panta þjónustu og að sending sé komin til viðtakanda innan 90 mínútna. Þessi þjónusta er í boði á stærstu þéttbýlisstöðum á landinu.
- Fyrirtækjaþjónustan felur í sér að fyrirtæki semja semja sérstaklega við Íslandspóst um að afhentar séu á heimilisfang þeirra sendingar sem annars þyrfti að sækja á pósthús og jafnframt að sóttar séu til þeirra sendingar sem fyrirtæki þyrftu annars að koma á móttökustað (pósthús, póstmíðstöð eða móttökupóstkassa). Þessar sendingar (bæði móttæknar og til afhendingar) fara í gegnum hefðbundið flokkunarferli og þessi þjónusta er því til viðbótar burðargjaldinu sem greitt er fyrir sendinguna. Fyrirtæki ákveða í samráði við Íslandspóst á hvaða tíma og hve oft á dag fyrirtækjaþjónustan kemur. Þessi þjónusta er í boði á stærstu þéttbýlisstöðum á landinu.
- Undir samkeppnisþáttinn „Almenn bögglaupþjónusta sem ekki fellur undir c- og d-liði“ skal heyra dreifing fyrirtækisins á pakkasendingum sem veiga 2-20 kg., þ.m.t. sendingar sem innihalda vörur á þessu þyngdarbili, sem dreift er með venjulegum hætti til viðtakanda gegnum dreifikerfi Íslandspósts, að undanskildum sérlega fyrirferðarmiklum sendingum sem falla undir samkeppnisþáttinn „vöruflutninga“.

Ekki verður annað séð að mati Samkeppniseftirlitsins en að aksturþjónusta Íslandspósts geti skarast við almenna sendilaupþjónustu. Af þeirri ástæðu m.a. er því viðeigandi að haldið sé aðgreint uppgjör um aksturþjónustuna. „Almenn bögglaupþjónusta sem ekki fellur undir c- og d-liði“ tekur til dreifingar á bögglasendingum sem falla undir alþjónustu eins og áður segir. Sú pósthjónusta er ekki háð einkaleyfi og þar af leiðandi getur samkeppni ríkt um hana. Af þeim sökum er Íslandspósti gert að halda sérstakt uppgjör um þá dreifingu.

Íslandspóstur skal, gerist þess þörf, þróa bókhaldslykla og tilheyrandi uppgjör sem gera fyrirtækinu kleift að gera upp samkeppnisstarfsemi fyrirtækisins með framangreindum hætti og í samræmi við 7. gr. Skal Íslandspóstur hafa samráð við eftirlitsnefnd varðandi þetta gerist þess þörf.

Við uppgjör skv. 7. gr. á þessum þremur ofangreindu samkeppnisþáttum skal þess m.a. gætt að kostnaður við markaðssetningu á vörudreifingarþjónustu og annarri þjónustu Íslandspósts við fyrirtæki sé skipt niður á þessa þrjá samkeppnisþætti með rökstuddum og samkvæmum hætti í samræmi við eðli og markmið markaðssetningarinnar.

Í tilviki fjölpósts skal Íslandspóstur gera upp fjölpóstsstarfsemina sem eina heild, hvort sem hún á sér stað í þéttbýli eða á svonefndum óhagkvæmum svæðum, enda gerir Íslandspóstur gjarnan heildartilboð í dreifingu fjölpósts til einstakra viðskiptavina m.v. dreifingu á landsvísu. Þetta hefur í för með sér þá kvöð fyrir Íslandspóst að reikna fjölpóstsstarfsemi sinni til gjalda eins konar millideildaverð fyrir dreifingu á óhagkvæmum svæðum. Viðkomandi millideildaverð skal vera í samræmi við þá heildsölugjaldskrá og skilmála sem aðrir dreifingaraðilar fjölpósts mæta m.v. sams konar viðskipti aðila í sömu stöðu.

Í þessu sambandi skal það áréttað að Íslandspósti ber að gæta þess að viðhlítandi endanleg heildsöluþjónusta einstakra viðskiptavina, óháð því hver á í hlut, miðist við raunverulegt magn sem sent er gegnum dreifingarkerfi félagsins en ekki áætlun um sendingar.<sup>46</sup> Ella getur skapast hætt á að sumir aðilar njóti betri/verri kjara en þeir ættu að njóta, þ.m.t. aðrir póstrekendur, þ.e. ef áætlanir ganga ekki eftir.

Með þessu á að vera tryggt að aðrir póstrekendur njóti sambærilegra kjara og aðrir viðskiptavinir við dreifingu á óhagkvæmum svæðum og geti þar með keppt á jafnræðisgrundvelli við Íslandspóst um fjölpóstdreifingu á landinu í heild.

### 3.2 Sérstök rekstraruppgjör vegna starfsemi móðurfélags (7. gr.)

Eins og áður hefur komið fram er í 7. gr. kveðið á um að Íslandspóstur framkvæmi aðskilin rekstraruppgjör fyrir sérhvern samkeppnisþátt sem skilgreindur er skv. 6. gr. Sú nálgun sem fram kemur í sáttinni í þessu sambandi tekur mið af fordæmum úr evrópskum samkeppnisrétti. Er hér fyrst og fremst átt við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli Deutsche Post sem fjallað var um hér að framan.

Megintilgangurinn með rekstraruppgjörunum er að skapa skýrari ramma um uppgjör þeirrar samkeppnisstarfsemi sem rekin er innan móðurfélags Íslandspósts þannig að dregin sé fram með sem skýrustum hætti hvort um víxlniðurgreiðslu hafi verið að ræða (á einstökum rekstartímabilum) í skilningi samkeppnisréttar frá einkaréttarstarfsemi Íslandspósts til tiltekinnar starfsemi innan félagsins sem mætir samkeppni. Einnig munu rekstraruppgjörin veita vísbendingu um hvort beitt sé undirverðlagningu í tilgreindri samkeppnisstarfsemi félagsins. Eins og fram kemur í fyrirsögn greinarinnar tekur 7. gr. eingöngu til starfsemi sem á sér stað innan móðurfélagsins.

Eins og rökstutt er hér á eftir í umfjöllun um grein 7.2, þá er hér um nálgun að ræða sem ætti ekki koma í veg fyrir að Íslandspóstur geti nýtt breiddarhagkvæmni sína. Er það mat Samkeppniseftirlitsins í þessu máli að það væri almennt þjóðhagslega óhagkvæmt að koma í veg fyrir að Íslandspóstur geti notið þeirrar breiddarhagkvæmni sem í skipulagsheild fyrirtækisins er fólgin. Meginmarkmiðið með 7. gr. er að innleiða ákveðinn aga í samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og innleiða fullnægjandi viðmið og eftirlit með því að afkoma Íslandspósts á grundvelli einkaréttar sé ekki nýtt til að niðurgreiða ýmsa starfsemi félagsins sem mætir samkeppni og gera kleift að leggja mat á mögulega undirverðlagningu í þeim tilvikum þar sem markaðsráðandi staða er fyrir hendi. Þannig er að mati

---

<sup>46</sup> Sé miðað við áætlun um sendingar í upphafi gefins tímabils skulu kjörin endurskoðast í lok tímabilsins þ.a. endanleg kjör miðist við endanlegt magn á tímabilinu. Getur þá e.a. myndast skuld eða inneign. Hið sama skal gilda um fjölpóstdreifingu Íslandspósts sjálfs í þessu sambandi sem og aðra dreifingu.

Samkeppniseftirlitsins unnt að tryggja eðlilegar samkeppnisaðstæður á markaðnum og ná þannig jafnvægi á milli samkeppni og breiddarhagkvæmni.

Í 7. gr. eru m.a. settar fram kröfur um að með framangreindum uppgjörum fyrir hvern samkeppnisþátt fylgi skýringar þar sem aðferðafræði er lýst og nánari tölulegar upplýsingar settar fram varðandi helstu atriði að baki afkomuniðurstöðunni. Með þessu móti er markmiðið að varpa skýru ljósi á forsendur útreikninganna sem nýtast eftirlitsnefnd sem skipuð skal skv. 11. og 12. gr., Samkeppniseftirlitinu, og eftir atvikum PFS, við eftirlit með því að rétt sé staðið að framkvæmd sáttarinnar.

Loks er rétt að taka fram að í lok inngangshluta 7. gr. er áréttað að taka þurfi tillit til þess að skv. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er Íslandspósti heimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum. Hefur skapast sú hefð að vísa til þeirrar fjárhagslegu byrði sem leitt getur af slíkri nauðsyn sem alþjónustubyrði og er það einnig gert í sáttinni.

### 3.3 Afkoma einkaréttarvarinnar starfsemi á stakstæðum grunni (gr. 7.1)

Í gr. 7.1 er kveðið á um að meta skuli afkomu einkaréttarvarinnar starfsemi Íslandspósts miðað við stakstæðan kostnað (e. stand-alone cost). Stakstæður kostnaður í skilningi sáttarinnar er skilgreindur með skýrum hætti í greininni. Áður en tekið er tillit til mögulegrar alþjónustubyrðar telst stakstæður kostnaður einkaréttarvarinnar starfsemi Íslandspósts vera sá kostnaður sem félli til við að veita þjónustuna ef hún væri veitt af hagkvæmu fyrirtæki og einkaréttarvarða þjónustan væri eina þjónustan sem fyrirtækið veitti.

Þetta þýðir að leggja þarf mat á hvort bókhaldslegur kostnaður Íslandspósts við að veita þessa þjónustu endurspeglar þann kostnað sem hagkvæmt fyrirtæki bæri. Íslandspóstur þarf því að leggja mat á það hversu kostnaðarsamt það væri að veita þessa þjónustu eina og sér með hagkvæmum hætti.

Í 3. mgr. greinar 7.1 er svo til viðbótar hnykk á því að taka þurfi jafnframt tillit til alþjónustubyrðar við útreikning á stakstæðum kostnaði einkaréttar, sbr. inngangshluta 7. gr. Við mat á afkomu einkaréttarvarinnar starfsemi á stakstæðum grunni getur því möguleg alþjónustubyrði komið til frádráttar afkomu hagkvæms fyrirtækis á stakstæðum grunni eins og hún er metin samkvæmt framansögðu.

### 3.4 Um mat á langtímameðalviðbótarkostnaði samkeppnisþátta (gr. 7.2)

Í grein 7.2 er kveðið á um að meta skuli langtímameðalviðbótarkostnað (e. LRAIC) sérhvers samkeppnisþátta Íslandspósts. Tekið skal fram að viðbótin sem hér um ræðir í hverju tilviki er í reynd hver samkeppnisþáttur um sig. Þetta þýðir að reikna skal langtímameðalviðbótarkostnaðinn hvert ár við að veita þá þjónustu sem í starfrækslu samkeppnisþáttaarins felst samanborið við að veita hana ekki.<sup>47</sup> Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um áherslur í málum sem varða misnotkun á markaðsráðandi stöðu er LRAIC skilgreindur sem meðaltal alls kostnaðar (breytilegs og fasts) sem fyrirtæki

<sup>47</sup> Vitanlega er hægt og viðeigandi að leggja mat á langtímameðalviðbótarkostnaðinn yfir skemmri tímabil, s.s. sex mánuði, í því skyni að greina hvert stefnir í afkomu hvers samkeppnisþátta, en slík milliuppgjör hafa t.d. þýðingu til að uppfylla ákvæði gr. 8.1 sáttarinnar þar sem mælt er fyrir um viðbrögð við yfirvofandi taprekstri.



þarf að leggja út í til að framleiða tiltekna vöru.<sup>48</sup> LRAIC er hærri heldur en sviptikostnaður (e. *average avoidable cost*) en yfirleitt lægri en meðalheildarkostnaður viðkomandi vöru eða þjónustuflokks. Meginmunurinn á sviptikostnaði og LRAIC er sá að LRAIC innifelur sértækan fastan kostnað sem fallið hefur til við starfrækslu viðkomandi samkeppnisþáttar þótt hann hafi fallið til í fortíðinni. Í samræmi við þetta er áréttað í grein 7.2 að LRAIC hvers samkeppnisþáttar skuli endurspeglar tilfallandi auglýsingaútgjöld og annan sokkinn kostnað.

LRAIC og meðalheildarkostnaður eru yfirleitt áþekkar stærðir en þegar um fyrirtæki er að ræða sem selur margar vörur eða margvíslega þjónustu (eins og á við í tilviki Íslandspóst) þá er meðalheildarkostnaður almennt hærri en LRAIC því sannarlegur (e. *true*) sameiginlegur kostnaður (s.s. kostnaður vegna höfuðstöðva) er yfirleitt ekki tekinn með í reikninginn í tilviki LRAIC. Í tilvikum þar sem sameiginlegur kostnaður er umfangsmikill getur þurft að taka tillit til sannarlegs sameiginlegs kostnaðar við mat á mögulegri undirverðlagningu og víxlniðurgreiðslu sem leitt getur til útilokunar á samkeppni. Í grein 7.2 er kveðið á um að langtímaviðbótarkostnaður sérhvers samkeppnisþáttar skuli reiknaður bæði með og án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði Íslandspóst. Getur það farið eftir eðli máls hvort viðmiðið getur átt fremur við. Sú nálgun að innifela hlutdeild í sameiginlegum kostnaði að þessu leyti er strangari heldur en sú nálgun sem framkvæmdastjórn ESB miðaði við í máli Deutsche Post sem vísað var til hér framar en þar bar samkeppnisstarfsemi ekki hlutdeild í sameiginlegum kostnaði.

Í tengslum við þá nálgun sem felst í langtímaviðbótarkostnaði skal tekið fram að ef viðkomandi samkeppnisþáttur eykur starfsmannþörf fyrirtækisins (mælt í ársverkum) verður að færa kostnað vegna þess viðkomandi samkeppnisþætti til gjalda óháð því hvar innan fyrirtækisins viðbótarársverkþörfin kemur fram. Sambærilegt mat skal leggja á kostnað vegna tækja, húsnæðis, fjármögnunar og annarra þátta sem nýtast viðkomandi þjónustustarfsemi. Þannig ber Íslandspósti m.a. að framkvæma mælingar á borð við þær sem lýst er á ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli Deutsche Post (sbr. umfjöllun hér framar) til þess að geta metið hve mikill viðbótarkostnaður fellur til við mismunandi samkeppnisstarfsemi. Þannig þarf Íslandspóstur m.a. að leggja mat á hve hátt hlutfall dreifingar bréfbera Íslandspóst felur eingöngu í sér dreifingu fjölpóst en í þessu sambandi þarf m.a. að taka tillit til þess að suma daga berst eingöngu fjölpóstur með bréfberum Íslandspóst. Slíkar mælingar eiga að liggja til grundvallar uppgjörum ÍSP og er félagið undir eftirliti eftirlitsnefndar, sem skipuð skal skv. sáttinni, við uppgjör á samkeppnisþáttum.

Loks skal það áréttað að við mat á langtímameðalviðbótarkostnaði (LRAIC) hvers samkeppnisþáttar er viðeigandi að kostnaði sem skapast vegna alþjónustukvaða sé útdeilt á þá samkeppnisþætti sem heyrar undir alþjónustu áður en metinn er LRAIC annarra samkeppnisþátta. Er það málefnalegt í ljósi þess að fyrirtækið þarf að uppfylla þær kvaðir sem felast í alþjónustuákvæðum pósthjónustulaga en það leiðir m.a. til þess að félagið þarf að hafa yfir tilteknu húsnæði, tækjum og mannafla að ráða til þess að geta uppfyllt þessar

---

<sup>48</sup> Sjá neðanmálgrein nr. 2 undir málgrein 26 í „*Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*“ en þar kemur m.a. eftirfarandi fram: „Long-run average incremental cost is the average of all the (variable and fixed) costs that a company incurs to produce a particular product.“

kvaðir. Er þessi túlkun í samræmi við nálgun framkvæmdastjórnar ESB í máli Deutsche Post, sbr. umfjöllun að framan.

### 3.5 Afkoma samkeppnisþáttar (gr. 7.3)

Afkoma samkeppnisþáttar er hér skilgreind sem mismunurinn á tekjum viðkomandi samkeppnisþáttar og langtímaviðbótarkostnaði (e. LRAIC) sem til fellur vegna starfrækslu hans. Þá er kveðið á um það í gr. 7.1 að tilfærð alþjónustubyrði samkeppnisþáttar, ef um hana er að ræða, yfir á einkarétt skuli tilgreind sérstaklega í skýringum með samkeppnisþáttayfirliti.<sup>49</sup> Með þessu móti er stuðlað að ríkara gagnsæi um það hve mikil byrði, vegna kvaða löggjafans gagnvart Íslandspósti um veitingu alþjónustu, kann að stafa af rekstri einstakra samkeppnisþátta með skírskotun til ákvæðis 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu.

Þá er kveðið á um það í greininni að reikna skuli afkomu sérhvers samkeppnisþáttar, sem skilgreindur hefur verið skv. 6. gr., annars vegar með hlutdeild í sameiginlegum kostnaði og hins vegar án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði. Þannig þarf afkoma samkeppnisþáttar samkvæmt báðum kostnaðarviðmiðum að koma fram á samkeppnisþáttayfirliti. Getur það farið eftir eðli máls hvort viðmiðið eigi betur við hverju sinni.

### 3.6 Víxlنيðurgreiðsla (gr. 7.4)

Þessi grein fjallar um það hvernig leggja skal mat á hvort víxlنيðurgreiðsla hafi átt sér stað úr einkaréttarvarinni starfsemi Íslandspósts til tiltekinnar samkeppnisstarfsemi félagsins.

Almennt byggir víxlنيðurgreiðsla frá einni starfsemi til annarrar á því að sú þjónusta sem niðurgreitt er frá njóti tiltekins stöðugleika. Sá stöðugleiki byggir á því að uppspretta teknanna sé varin af ýmist hagrænum eða stofnanalegum aðgangshindrunum nema hvort tveggja sé. Að mati Samkeppniseftirlitsins er einkaréttur Íslandspósts stofnanaleg aðgangshindrun og er fallist á það af hálfu Íslandspósts með gerð sáttarinnar. Þetta þýðir þó ekki að afkoma einkaréttar geti ekki sveiflast enda ræður Íslandspóstur ekki endanlegri verðlagningu innan einkaréttar á sama tíma og fyrirtækið verður t.d. að uppfylla þær launakvaðir sem innleiddar eru í almennum kjarasamningum.

Líkt og fram kom hér framar í ákvörðuninni í umfjöllun um mál Deutsche Post AG, má líta svo á að víxlنيðurgreiðsla eigi sér stað þegar tekjur tiltekinnar þjónustu nægja ekki fyrir langtímameðalviðbótarkostnaðinum (LRAIC) við að veita hana og þegar til staðar er önnur þjónusta sem skilar tekjum sem eru hærrí en stakstæður kostnaður við að veita þá þjónustu. Þessi arðbæra þjónusta er þá uppspretta víxlنيðurgreiðslunnar og sú þjónusta sem skilar ekki nægum tekjum fyrir langtímameðalviðbótarkostnaði sínum er þá áfangastaður niðurgreiðslunnar. Til þess að leggja mat á hvort víxlنيðurgreiðsla hafi átt sér stað til einstaks samkeppnisþáttar innan Íslandspósts þarf því að meta langtímameðalviðbótarkostnaðinn (í samræmi við grein 7.2) við að reka viðkomandi samkeppnisþátt.

---

<sup>49</sup> Í reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu er fjallað með ítarlegum hætti um það sem alþjónusta felur í sér.

Eins og áður hefur komið fram, gildir að skv. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er Íslandspósti heimilt að nota tekjur af þjónustu sem Íslandspóstur hefur einkarétt á til að greiða niður gjöld við að veita alþjónustu (sem ekki tilheyrir einkarétti) ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum. Þetta þýðir að ef samkeppnisþáttur fellur undir alþjónustu að hluta eða öllu leyti, þá þarf að taka tillit til þessa ákvæðis því hugsanlegt er að réttmætt sé að færa hluta af gjöldum sem falla til vegna starfrækslu viðkomandi samkeppnisþáttar undan honum, sé um alþjónustubyrði að ræða, og yfir á einkaréttarvörðu starfsemina þ.a. viðkomandi millifærsla verði hluti af stakstæðum kostnaði einkaréttarvörðu starfseminnar.

Óheimil niðurgreiðsla skv. sáttinni til samkeppnisstarfsemi telst eiga sér stað í starfsemi Íslandspóstis ef tekjur af starfrækslu samkeppnisþáttar innan móðurfélagsins duga ekki fyrir langtímameðalviðbótarkostnaði hans í tvö ár í röð eða annað hvert ár, að teknu tilliti til alþjónustubyrðar sé um hana að ræða, á sama tíma og tekjur einkaréttarvarinnar starfsemi félagsins eru hærrí heldur en stakstæður kostnaður hennar (að meðtalinni tilfærðri alþjónustubyrði, sé um hana að ræða). Ef stakstæður kostnaður er hærrí en tekjur af einkaréttarvarinni starfsemi, getur ekki verið um víxlíniðurgreiðslu að ræða.

Þá segir að almennt skuli við mat á víxlíniðurgreiðslu miða hér við langtímameðalviðbótarkostnað með hlutdeild í sameiginlegum kostnaði Íslandspóstis (móðurfélags). Íslandspóstur getur þó óskað eftir því við eftirlitsnefnd, sbr. 11 og 12. gr., að hún leggi mat á hvort sérstök rök gefi tilefni til að taka mið af langtímameðalviðbótarkostnaði án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði Íslandspóstis (móðurfélags) við mat á víxlíniðurgreiðslu í tilviki einstakra samkeppnisþátta. Í þessu sambandi skal á það bent að ýmsir samkeppnisþættir tilheyra alþjónustu. Þar sem alþjónustan er kjarnastarfsemi Íslandspóstis fæst ekki séð að eðlilegt gæti verið að undanskilja hlutdeild í sameiginlegum kostnaði í tilviki samkeppnisþátta sem liggja innan alþjónustu. Ekki verður annað séð en sambærileg rök gildi um fjölpóstsdreifingu Íslandspóstis í ljósi umfangs hennar.

Í tengslum við ofangreint skal það áréttað að í bókhaldslíkaninu sem KPMG aðstoðaði Íslandspóst við að innleiða er gerður greinarmunur á hlutdeildarkostnaði (e. joint costs) og sameiginlegum kostnaði (e. common costs). Með hlutdeildarkostnaði er átt við við kostnaðarstaði sem fleiri en ein vara/þjónusta nýtir en þó ekki allar. Sameiginlegur kostnaður er skv. líkaninu kostnaðarstaður sem allar vörur/þjónustur nýta með óbeinum hætti, s.s. yfirstjórn. Eins og um getur framar í ákvörðun þessari er tekið mið af þessari hugtakanotkun til að tryggja samræmi milli sáttarinnar og framkvæmd á grundvelli kostnaðarlíkans Íslandspóstis.

### 3.7 Aðgerðir vegna taps á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.)

Með 8. gr. er Íslandspóstur skuldbundinn til að bregðast við með ákveðnum hætti ef tap verður á samkeppnisstarfsemi (samkeppnisþætti) innan móðurfélags eða ef stefnir í tap á viðkomandi samkeppnisstarfsemi. Með taprekstri í þessu sambandi er, líkt og fyrr segir, átt við afkomu samkeppnisþáttar í skilningi 7. gr., þ.e. tekjur viðkomandi starfsemi að frádregnum langtímameðalviðbótarkostnaði hennar að teknu tilliti til mögulegrar alþjónustubyrði. Er hér tekið fram að átt er við langtímameðalviðbótarkostnað sem inniheldur hlutdeild í sameiginlegum kostnaði nema annað sé talið eiga við sbr. lokamálsgrein 7.4 gr.

Það er sérstaklega áréttað í 8. gr. að eftirlitsnefnd, sbr. 11. og 12. gr., skuli fylgjast með því að ákvæði þessarar greinar séu uppfyllt.

### 3.8 Viðbrögð vegna yfirvofandi taprekstrar (gr. 8.1)

Í 8.1 gr. segir að við yfirvofandi taprekstur á samkeppnisþætti innan móðurfélags á tilteknu rekstrarári, skuli Íslandspóstur grípa til viðeigandi aðgerða til þess að afstýra því að tapreksturinn verði fjármagnaður með tekjum af þjónustu í einkarétti umfram það sem heimilt er skv. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu vegna starfsemi innan alþjónustu. Kveðið er á um að slíkar aðgerðir skuli a.m.k. fela í sér viðeigandi hagræðingu að því marki sem Íslandspóstur hefur forræði á. Ekki er nánar útfært í greininni í hverju slíkar aðgerðir geti verið fólgnar enda geta viðbrögð m.a. verið háð afstöðu PFS hverju sinni.

### 3.9 Mat á broti (gr. 8.2)

Hér er það áréttað að það telst vera brot á sáttinni ef samkeppnisþáttur er víxlniðurgreiddur á grundvelli þess er fram kemur í grein 7.4. Við mat á slíku broti skal þó, eins og segir í greininni, taka tillit til þess ef Íslandspóstur hefur gripið til viðhlítandi aðgerða í því skyni að reyna að afstýra slíkri fjármögnun taprekstrar sbr. grein 8.1. Í greininni er það lagt fyrir eftirlitsnefnd, sbr. 12. gr. sáttarinnar, að leggja mat á hvort hagræðingaraðgerðir félagsins hafi verið í samræmi við þörf og möguleika til slíkra aðgerða.

### 3.10 Aðgerðir (gr. 8.3)

Í þessari undirgrein er kveðið á um þær aðgerðir sem grípa skal til ef tap verður á rekstri samkeppnisþáttar í tvö ár í röð eða tvö ár af þremur samliggjandi. Við slíkar aðstæður er það lagt fyrir eftirlitsnefnd að leggja mat á hvort hægt sé að flytja viðkomandi samkeppnisþátt í sérstakt dótturfélag án þess að það leiði til þess að rekstrarhagkvæmni Íslandspósts dragist saman með óásættanlegum hætti. Jafnframt skal nefndin, á sama grundvelli, leggja mat á hvort hægt sé að selja viðkomandi samkeppnisþátt frá félaginu eða leggja starfsemina niður.

Í greininni er ekki sett sérstakt viðmið um það hvað telst vera óásættanlegt í ofangreindu sambandi. Eftirlitsnefndinni er falið að leggja mat á það hverju sinni. Engu að síður má t.d. ljóst vera að almennt getur það vart talist réttlætanlegt að flytja starfsemi í dótturfélag ef starfsemin er mjög smá í sniðum þ.a. hún fái til að mynda ekki með góðu móti borið aðgreindan stjórnunarkostnað. Slíkt ætti frekar við um viðamikla starfsemi. Þá verður við ákvörðun um sölu á starfsemi eða niðurlagningu hennar að taka með í reikninginn ef breiddarhagkvæmni fyrirtækisins myndi við það dragast saman þ.a. nýting og arðsemi eigna félagsins yrði óviðunandi.

## **4. Um IV. kafla - Starfsemi dótturfélaga og viðskipti innan samstæðu**

Í því skyni að afmarka samkeppnisstarfsemi Íslandspósts sem mest frá einkaréttarvörðu starfseminni, þar sem það er mögulegt án þess að breiddarhagkvæmni fyrirtækisins skerðist með umtalsverðum hætti, hafa verið innleidd ákvæði í sáttinni sem stuðla að því að sú starfsemi sem hægt er að reka í aðskildu dótturfélagi verði rekin með þeim hætti. Í þessum kafla sáttarinnar er starfsemi dótturfélaganna sniðinn ákveðinn rammi hvað varðar skipun stjórnar, féлагаform og fjármögnun þeirra. Þá eru jafnframt sett tiltekin skilyrði um

viðskipti og samninga milli félaga innan samstæðunnar. Að lokum er fjallað um hvernig meðhöndla skuli þær aðstæður þegar tap verður á rekstri dótturfélaga. Verða ákvæði þessi nú rakin nánar.

#### 4.1 Starfsemi sem reka skal í dótturfélagi (9. gr.)

Í 9. gr. er talin upp starfsemi sem samkomulag hefur náðst við Íslandspóst um að rekin verði í aðskildum dótturfélögum. Jafnframt er tekið fram að hefji Íslandspóstur samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins skuli eftirlitsnefnd, sbr. 12. gr. sáttarinnar, taka afstöðu til þess hvort aðstæður krefjist þess að slík starfsemi skuli rekin í dótturfélagi. Við mat á meginstarfsemi í þessu sambandi ber að hafa til hliðsjónar sambærilega starfsemi pósthyrirtækja í nágrannalöndunum auk skuldbindinga sáttarinnar að öðru leyti. Þá skal í þessu sambandi taka tillit til þess ef um þróunarstarf er að ræða, sem sinnt er í samræmi við ákvæði e-liðar 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Jafnframt ber eftirlitsnefnd að hafa hliðsjón af umfangi viðkomandi starfsemi við mat á því hvort hún skuli rekin í dótturfélagi. Í þessu sambandi má ljóst vera að starfsemi sem er afar smá í sniðum gæti ekki borið sig í dótturfélagi. Þess ber þess að geta að í e-lið 6. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um að PFS skuli tryggja að sú alþjónusta sem rekstrarleyfishafi veitir þróist í takt við tækni-, hagfræði- og félagslegt umhverfi og þarfir notenda. Við mat á því hvaða framtíðarstarfsemi kann að teljast óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins getur m.a. verið viðeigandi að horfa til þess annars vegar hvort viðkomandi starfsemi tengist hefðbundinni pósthjónustu og hins vegar hvort hún feli í sér mikla samlegð með annarri starfsemi Íslandspósts, einkum m.t.t. nýtingar á dreifikerfi félagsins.<sup>50</sup>

Þá er í greininni endurskoðunarákvæði sem er ekki er þörf á að skýra nánar hér.

Eftirfarandi reglur gilda um þá starfsemi sem skilgreind hefur verið skv. þessari grein og reka skal í aðskildu dótturfélagi:

#### 4.2 Rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga (gr. 9.1)

Í greininni er áréttað að dótturfélög Íslandspósts skuli rekin með sjálfstæðum hætti. Þá er kveðið á um að í stjórn dótturfélags skuli sitja einn óháður stjórnarmaður í þriggja manna stjórn og tveir í fimm manna stjórn. Síðan er skilgreint hvað átt er við með óhæði og telst ekki þörf á að skýra það nánar hér.

Ekki var talin forsenda til þess að kveða á um að meirihluti stjórnarmanna dótturfélaga samanstæði af óháðum aðilum en með því að kveða á um að minnihluti þeirra sé óháður er stutt við markmiðið um að dótturfélögin verði í reynd rekin með sjálfstæðustum hætti.

Þá er í greininni kveðið á um aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum ef starfsemi dótturfélags og móðurfélags er rekin í sömu byggingu. Ekki er þó gerð krafa um aðgreiningu milli starfsstöðva Frakt flutningsmiðlunar ehf. og TNT hraðflutninga í Póstmiðstöð svo framarlega sem í gildi séu viðeigandi þjónustusamningar sbr. gr. 9.3.2.

<sup>50</sup> Sem dæmi um starfsemi sem ólíklegt er að gæti talist fara saman við hefðbundna pósthjónustu Íslandspósts væri eldun og sala á heitum mat á póstafréiðslustöðum fyrirtækisins. Það er ekki þar með sagt að Íslandspóstur mætti ekki reka slíka starfsemi á grundvelli sáttarinnar en hana þyrfti a.m.k. að reka í aðskildu dótturfélagi sem myndi leigja aðstöðu frá Íslandspósti (móðurfélagi).

Loks er áréttað að ákvæðið tekur ekki til dótturfélaga sem hafa minni veltu en 120 m.kr. á ársgrundvelli.

#### 4.3 Félagaform og fjármögnun dótturfélaga (gr. 9.2)

Í greininni er áréttað að félagaform dótturfélaga Íslandspósts skuli vera með þeim hætti að ábyrgð Íslandspósts takmarkist við eiginfjárframlag og jafnframt að stofnfjármögnun dótturfélags, önnur en eiginfjárframlag, skuli vera á kjörum sem eru ekki undir markaðskjörum sem sambærileg fyrirtæki njóta. Með þessu er unnið gegn því að dótturfélögin fái notið óbeinnar ábyrgðar móðurfélagsins á starfsemi sinni á grundvelli félagaforms en í því gæti falist ígildi niðurgreiðslu til samkeppnisstarfsemi vegna hagstæðari kjara sem dótturfélögin gætu þá mögulega notið umfram kjör sem keppinautar þeirra kunna að njóta. Hliðstæð rök eru fyrir því að Íslandspósti er með greininni einnig gert óheimilt að vera í ábyrgð fyrir lánnum sem dótturfélög taka og óheimilt að setja eignir móðurfélags eða systurfélaga dótturfélags Íslandspósts að veði fyrir lánnum sem dótturfélag tekur.

Íslandspósti er samkvæmt greininni ekki heimilt að leggja nýtt hlutafé til dótturfélags í samkeppnisrekstri í því skyni að fjármagna taprekstur nema sýnt sé fram á með trúverðugri viðskiptaáætlun að hlutafjár aukningin sé liður í arðbærri uppbyggingu nýrrar starfsemi (t.d. frumkvöðlastarf). Að mati Samkeppniseftirlitsins er eðlilegt að ganga út frá því að slík ný starfsemi þurfi að hafa tengingu við meginstarfsemi fyrirtækisins. Viðskiptaáætlunin þarf að gefa til kynna að vænt arðsemi af fjárfestingu Íslandspósts í viðkomandi starfsemi sé jákvæð og í samræmi við áhættufjárfestingar í sambærilegum atvinnurekstri.

Þá er kveðið á um það að Íslandspósti sé óheimilt að veita dótturfélögum sínum lán á kjörum sem eru undir markaðskjörum sem sambærileg fyrirtæki njóta. Einnig er innleidd sú kvöð að endurskoða kjör áður veittra lána Íslandspósts til dótturfélaga með hliðsjón af þessu ákvæði. Tilgangur þessa ákvæðis er sá að að vinna gegn því að möguleg vildarkjör móðurfélags til samkeppniseininga í dótturfélögum geti falið í sér niðurgreiðslu til samkeppnisstarfsemi.

#### 4.4 Viðskipti og samningar milli félaga innan samstæðunnar (gr. 9.3)

Í þessari grein, sem samanstendur af þremur undirgreinum (9.3.1-9.3.3), er leitast við að tryggja að rekstur og viðskipti innan samstæðunnar eigi sér stað án sérstakra viðskiptalegra eða aðstöðubýggðra ívilnana af hálfu móðurfélagsins.

#### 4.5 Grunnviðskiptareglur (gr. 9.3.1)

Hér segir að ef viðskipti eiga sér stað á milli Íslandspósts og dótturfélaganna, eða á milli dótturfélaganna innbyrðis, skuli viðskiptin fara fram á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Í greininni segir að í þessu felist m.a. eftirfarandi:

1. Íslandspóstur (móðurfélag) skal bjóða vörur og þjónustu til dótturfélags á markaðsverði (skv. almennri verðskrá) eða á verði sem byggir á langtíma meðalviðbótarkostnaði við að veita þjónustuna og hæfilegri álagningu.
2. Viðhafa skal hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart þeim keppinautum dótturfélagsins sem einnig sækjast eftir vörum eða þjónustu Íslandspósts.

3. Fara skal með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða.

Þá segir að ef dótturfélög sinni að einhverju leyti starfsemi er fellur undir einkaréttarstarfsemi Íslandspósts, skuli vera í gildi sérstakur útivistunarsamningur milli móðurfélagsins og dótturfélagsins varðandi það.

Með framangreindu er stuðlað að því að keppinautar dótturfélaga Íslandspósts njóti jafnræðis í viðskiptum við Íslandspóst á við dótturfélög fyrirtækisins.

#### 4.6 Veiting stoðþjónustu til dótturfélags o.fl. (9.3.2 gr.)

Í greininni segir að Íslandspósti sé heimilt að veita dótturfélögum tiltekna stoðþjónustu, sem talin er upp í greininni, á grundvelli þjónustusamninga þar sem það er hagkvæmt, svo framarlega sem ekki sé um að ræða stoðþjónustu sem fer gegn markmiðum sáttar þessarar.

Þá segir að öll samnýting móðurfélags og dótturfélaga á húsnæði, tækjum og starfsfólki skuli fara fram á grundvelli þjónustusamninga sem kynntir skulu eftirlitsnefnd skv. 12. gr. og staðfestir af henni. Með þessu er með sérgreindum hætti kveðið á um tiltekið verklag sem ætti annars að leiða af þeirri kvöð að dótturfélögin skuli rekin með sjálfstæðum hætti.

#### 4.7 Markaðssetning og samningagerð (gr. 9.3.3)

Í greininni segir að hvers konar samþætting þjónustupáttanna Íslandspósts og dótturfélaga, þ.m.t. vöndlun og samvinnun, sé óheimil nema um sé að ræða viðskiptalega samvinnu sem af hálfu Íslandspósts stendur öðrum fyrirtækjum sem starfa á póstmarkaði til boða á sömu forsendum og dótturfélögum Íslandspósts. Með þessu ákvæði er stuðlað að jafnræði keppinauta dótturfélaga Íslandspósts til viðskiptalegs samstarfs við Íslandspóst. Er í þessu sambandi átt við samkeppnisaðila sem veita sambærilega þjónustu og viðkomandi dótturfélög Íslandspósts. Með viðskiptalegri samvinnu í þessu sambandi er ekki átt við samvinnu sem fer gegn 10. gr. samkeppnislaga.

#### 4.8 Arðsemisstefna dótturfélaga (gr. 9.4)

Í grein 9.4 er kveðið á um að dótturfélög Íslandspósts skuli rekin í hagnaðarskyni með það að markmiði að skila arðsemi sem ekki sé lakari en almennt gerist í atvinnustarfsemi af því tagi sem um ræði. Þá segir að sé um uppbyggingu nýrrar starfsemi að ræða (t.d. frumkvöðlastarf), skuli liggja fyrir viðeigandi viðskiptaáætlun sem gefur til kynna að vænt arðsemi af fjárfestingu Íslandspósts í viðkomandi starfsemi sé jákvæð og í samræmi við áhættufjárfestingar í sambærilegum atvinnurekstri. Í þessu sambandi skal það áréttað að það er mat Samkeppniseftirlitsins að starfsemi ePósts ehf., dótturfélags Íslandspósts, gæti fallið undir þetta ákvæði um uppbyggingu nýrrar starfsemi.

Með þessu ákvæði er unnið gegn því að dótturfélög Íslandspósts búi við óeðlilega veikt aðhald frá eigendum sem gæti gert þeim kleift að undirverðleggja þjónustu sína og ryðja veikari keppinautum þannig út af markaði. Reynist afkoma dótturfélags Íslandspósts umtalsvert lakari að staðaldri en afkoma annarra fyrirtækja í sömu atvinnugrein gæti það gefið til kynna að raunveruleg arðsemiskrafa til félagsins sé önnur og lægri en eðlilegt getur talist.

#### 4.9 Taprekstur dótturfélaga (gr. 9.5)

Hér er kveðið á um viðbrögð við taprekstri dótturfélaga. Í greininni segir að séu dótturfélög sem ekki sinna póstattengdri starfsemi rekin með tapi í tvö ár í röð eða í tvö ár af þremur samliggjandi rekstrarárum, skuli leggja starfsemina niður eða selja hana frá Íslandspósti. Sé um að ræða uppbyggingu á nýrri starfsemi, sbr. 2. mgr. 9.4. gr., getur eftirlitsnefnd, sbr. 11. gr., veitt undanþágu frá þessu sé sýnt fram á að aðeins sé um tímabundinn taprekstur að ræða.

Á undanförunum árum hafa Samkeppniseftirlitinu borist ábendingar þess efnis að Íslandspóstur stæði í rekstri óarðbærra dótturfélaga og héldi þeim m.a. gangandi með fé úr einkarétti. Umrædd dótturfélög væru síðan rekin með tapi í samkeppni við einkaaðila á markaðnum. Með framangreindum skilyrðum er það mat Samkeppniseftirlitsins að unnið sé gegn því að Íslandspóstur reki í dótturfélögum óskylda starfsemi sem ekki ber sig í samkeppni við aðra aðila á markaði, í krafti stærðar sinnar og sérstöðu.

### **5. Um V. kafla – Samkeppnisréttaráætlun og eftirlit með fyrirmælum**

Í V. kafla sáttarinnar er kveðið á um að Íslandspóstur skuli setja sér samkeppnisréttaráætlun. Í henni felst í aðalatriðum að tryggt sé með virkum aðgerðum og fræðslu að starfsmenn Íslandspósts fylgi umræddri sátt og öðrum skyldum sem leiða af samkeppnislögum. Þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Þá er einnig kveðið á um að Íslandspóstur skuli skipa eftirlitsnefnd um framkvæmd sáttarinnar. Er í þessu sambandi fylgt eftir fordæmi sem sett var í sátt Samkeppniseftirlitsins við Skiptasamstæðuna, sbr. ákvörðun nr. 6/2013, *Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir*. Með skipan eftirlitsnefndar er í raun gengið lengra í viðvarandi eftirliti en áður hefur tíðkast í samkeppnismálum hér á landi.

Eftirlitsnefndin mun verða skipuð þremur mönnum og þar af skulu tveir þeirra vera óháðir Íslandspósti og er skipun þeirra háð samþykki Samkeppniseftirlitsins. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að það sé nauðsynlegt að annar hinna óháðu nefndarmanna hafi þekkingu á notkun LRAIC líkana og jafnframt æskilegt að viðkomandi hafi meistaraþróf í hagfræði eða viðskiptafræði, sé löggiltur endurskoðandi eða hafi sambærilega menntun. Verður að tryggja að nefndin sé skipuð einstaklingum sem búa yfir bæði nægri reynslu og þekkingu til þess að geta með störfum sínum veitt Íslandspósti fullnægjandi aðhald. Þar sem hér er um að ræða innra eftirlit hjá Íslandspósti er eðlilegt að fyrirtækið eigi einn fulltrúa í nefndinni. Það er hins vegar verkefni þess nefndarmanns, ásamt hinum óháðu, að stuðla að því með störfum sínum að sáttin nái fram að ganga. Íslandspóstur mun standa straum af kostnaði við starf nefndarinnar og tryggja að hún geti starfað með eðlilegum hætti.

Um hlutverk hennar og starfsemi er nánar fjallað í 12. gr. sáttarinnar. Ber nefndinni m.a. að fylgjast með innleiðingu sáttarinnar, taka við kvörtunum aðila á markaði, hafa eftirlit með því að fyrirmælum í skilyrðum sé fylgt, upplýsa og tilkynna Íslandspósti um það hvernig farið er að skilyrðum, koma með tillögu til Íslandspósts eða viðkomandi dótturfélaga um að grípa til tiltekinna aðgerða eða láta af tiltekinni háttsemi og leggja mat



á hvort félögin hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana vegna þeirra. Þá skal nefndin greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef nefndin verður vör við að skilyrði sáttarinnar kunni að hafa verið brotin og gera skýrslu um framkvæmd og eftirlit sem og lausn á ágreiningsmálum á hverju ári. Í d-lið 12. gr. er rekinn sá fyrirvari að nefndin hafi ekki vald til að mæla fyrir um eða hafa áhrif á viðskiptalegar eða stjórnunarlegar ákvarðanir Íslandspósts eða dótturfélaga þess. Þennan fyrirvara ber að túlka á þann veg að nefndin hafi ekki vald til að mæla fyrir um eða hafa áhrif á viðskiptalegar eða stjórnunarlegar ákvarðanir Íslandspósts nema slík áhrif leiði óhjákvæmilega af hlutverki og skyldum nefndarinnar skv. sáttinni. Þannig teljast t.d. tillögur nefndarinnar sem henni er ótvírætt ætlað að leggja fram á grundvelli einstakra greina ekki stangast á við þennan fyrirvara.

Til þess að taka af allan vafa þá fela ákvæði um eftirlitsnefnd í ákvörðun þessari ekki með neinum hætti í sér framsal á valdi og skyldum Samkeppniseftirlitsins eða annarra eftirlitsaðila. Geta aðilar á markaði því eftir sem áður beint ábendingum og kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins, PFS eða annarra stjórnvalda.

## VIII. UM LOK RANNSÓKNA OG SJÓNARMÍÐ KVARTENDA

Með ákvörðun þessari og þeirri sátt sem undirrituð hefur verið lýkur meðferð eða umfjöllun um tiltekin mál sem tengjast háttsemi Íslandspósts á póstmarkaði, sbr. m.a. 13. gr. í sáttinni og ákvörðunarorði. Rétt er að gera grein fyrir þessum málum og þeim sjónarmiðum sem kvartendur hafa sett fram um efni sáttarinnar við Íslandspósts. Að því búnu verður tekin afstaða til þeirra sjónarmiða.

### 1. Rannsókn byggð á ábendingu Pósthússins ehf. varðandi dreifingu fjölpósts

Mál þetta tekur til ætlaðra brota Íslandspósts á 11. gr. samkeppnislaga á markaði fyrir fjölpóst á árunum 2005-2008 og ætlaðra brota Íslandspósts á skilyrðum í ákvörðun nr. 42/1996, sbr. andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins frá 16. júní 2011.

Málið snerist fyrst og fremst um tiltekna viðskiptahætti Íslandspósts í tengslum við dreifingu fjölpósts á landsbyggðinni. Samkeppniseftirlitinu barst ábending þess efnis að Íslandspóstur virtist hafa misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir fjölpóst. Á því var byggt að keppinauti Íslandspósts hefði verið mismunað af hálfu Íslandspósts við verðlagningu á þjónustu vegna dreifingar fjölpósts í dreifbýli. Var vísað til samanburðar við kjör sem aðrir viðskiptavinir Íslandspósts í sambærilegum viðskiptum virtust njóta. Að undangenginni forathugun ákvað Samkeppniseftirlitið að hefja rannsókn á samkeppnisskilyrðum á markaði fyrir fjölpóst. Tók Samkeppniseftirlitið til skoðunar hvort Íslandspóstur hefði brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga með mismunun sem beinst hafi gegn innkomu Pósthússins (nú Póstdreifing) á markaðinn fyrir dreifingu á óárituðum pósti. Þá var einnig tekið til skoðunar hvort Íslandspóstur hefði brotið skilyrði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 42/1996, *Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni*.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996 og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/1997 ber Íslandspósti að gæta jafnræðis gagnvart keppinautum sínum við dreifingu og afhendingu pósts á tilteknum landsvæðum. Sú skylda hvílir á Íslandspósti að dreifa pósti fyrir önnur póstpjónustufyrirtæki eða dreifingaraðila á stöðum á Íslandi þar sem eru færri en 500 heimili sem og í sveitir landsins á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og samkeppnisrekstur Íslandspósts býr við.

Í umsögn sinni hafnaði Íslandspóstur því að félagið nyti markaðsráðandi stöðu á sviði fjölpóstdreifingar í skilningi samkeppnislaga. Íslandspóstur hélt því fram að fyrirtækið hefði ekki beitt sértækum verðlækkunum gagnvart keppinautum og hafi afsláttarkjör fyrirtækisins tekið mið af hagræði af dreifingu í hverju tilviki, þ.e. til samræmis við magn og afhendingarfyrirkomulag sendinga.

Með andmælaskjali, dags. 16. júní 2011, kynnti Samkeppniseftirlitið frummat sitt fyrir Íslandspósti. Var frummat Samkeppniseftirlitsins það að mögulegt væri að álykta af gögnum málsins að Íslandspóstur væri í markaðsráðandi stöðu á markaðnum. Í því samhengi taldi Samkeppniseftirlitið það skipta miklu máli að félagið hafi búið yfir öflugum dreifikerfi, hafi búið við einkarétt á dreifingu á nafnpósti undir 50 gr. og verið með sterka

stöðu á tengdum mörkuðum. Þá höfðu önnur atriði einnig áhrif, s.s. fjárhagslegur styrkleiki Íslandspóstis og aðrar aðgangshindranir. Þá var það frummat Samkeppniseftirlitsins að Íslandspóstur virtist hafa brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga á þeim markaði sem málið varðaði.

Í athugasemdum Íslandspóstis við frummat Samkeppniseftirlitsins var því í fyrsta lagi hafnað að félagið væri í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir dreifingu fjölpóstis og taldi Samkeppniseftirlitið m.a. skilgreina markaðinn of þröngt. Í öðru lagi hafnaði Íslandspóstur því að félagið hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með mismunun í sams konar viðskiptum. Íslandspóstur byggði á því að eðli viðskipta Pósthússins og Íslandspóstis hafi verið frábrugðin viðskiptum Íslandspóstis við aðra viðskiptavinir félagsins og því ekki unnt að fallast á að um mismunun gagnvart Pósthúsinu hafi verið að ræða m.t.t. afsláttarkjara og skilmála. Hafi kostnaðarlegar forsendur legið að baki viðskiptum við félagið. Í þessu sambandi kvað Íslandspóstur mesta hagræðið felast í að viðskiptavinur semji um fastan dreifingartíma fyrir fjölpóst á ákveðnu tímabili og röðun sendinga innan vikunnar/mánaðarins. Þannig nái Íslandspóstur að skipuleggja með sem hagkvæmustum hætti uppbyggingu og afkastagetu dreifingarkerfisins til lengri tíma auk þess sem félagið nái að hámarka hagræði sitt í viðskiptunum, bæði að því er varðar beinan kostnað og skipulag mannafla félagsins þar sem taka þyrfti m.a. tillit til tíðni viðskipta.

Þá kom fram það mat Íslandspóstis að félagið hefði í einu og öllu fullnægt fyrir mælum ákvörðunar samkeppniráðs nr. 42/1996. Að mati Íslandspóstis búi sama fyrirkomulag að baki heildsölugjaldskrár félagsins og var staðfest með ákvörðun samkeppniráðs nr. 12/2000 *Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda, um meintar samkeppnishömlur Íslandspóstis hf. við bögglaflutninga*. Í ljósi afstöðu samkeppnisyfirvalda í umræddri ákvörðun hafi Íslandspóstur talið að ekki væru áhöld um þær aðferðir sem félagið notaði við að aðgreina tekjur, gjöld og afkomu einkaréttar, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu.

## **2. Rannsóknir tengdar innkomu Póstmarkaðarins á póstsöfnunarmarkað**

Mál þetta varðar ætluð brot Íslandspóstis á 11. gr. samkeppnislaga vegna innkomu Póstmarkaðarins á markaði fyrir söfnun og miðlun magnpóstis, sbr. bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2010 og andmælasjál, dags. 23. október 2012, og einnig erindi frá Póstmarkaðnum, dags. 3. maí 2010.

Upphaf þessara mála á rætur að rekja til þess að í lok árs 2008 barst Samkeppniseftirlitinu ábending frá Póstmarkaðnum um að Íslandspóstur hefði með ólögum hætti synjað félaginu um viðskipti. Að sögn Póstmarkaðarins hafði félagið óskað eftir tilboði eða samningi um dreifingu á árituðum pósti frá 0 gr.- 2000 gr. en verið synjað um tiltekin viðskiptakjör á þeirri forsendu að Póstmarkaðurinn hafi ekki haft heimild frá PFS til þess að starfrækja póstpjónustu. Þann 1. júlí 2009 sendi Póstmarkaðurinn Samkeppniseftirlitinu formlegt erindi og óskaði eftir íhlutun eftirlitsins vegna meintra brota Íslandspóstis gegn 11. gr. samkeppnislaga. Í erindinu færði Póstmarkaðurinn rök fyrir því að Íslandspóstur hefði brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga með því í fyrsta lagi að veita upplýsingar seint og tefja þannig innkomu fyrirtækisins á markað, í öðru lagi með því að veita ekki

nægjanlegar upplýsingar og í þriðja lagi með því að gæta ekki jafnræðis gagnvart viðskiptaaðilum.

Í umsögnum sínum hafnaði Íslandspóstur ásökunum Póstmarkaðarins og byggði á því að allar upplýsingar hafi verið veittar og að samræmis hafi verið gætt á milli viðskiptavina.

Þann 27. janúar 2010, í kjölfar frekari ábendinga frá Póstmarkaðnum, gerði Samkeppniseftirlitið húsleit á starfstöðvum Íslandspósts vegna meintra brota á samkeppnislögum og ákvörðunum samkeppnisyfirvalda. Samkeppniseftirlitinu höfðu borist ábendingar þess efnis að fimmtudaginn 21. janúar 2010 hefði Póstmarkaðurinn óskað eftir því við Íslandspóst að gerður yrði viðskiptasamningur við félagið á þeim forsendum að árlegt magn Póstmarkaðarins á nafnpósti í einkarétti væri yfir 10 milljónir bréfa. Þessari umleitan hefði á þeim tímapunkti ekki verið svarað af hálfu Íslandspósts. Þá hafi komið fram af hálfu Póstmarkaðarins að Íslandspóstur hefði óskað eftir að fá lista yfir þá viðskiptaaðila sem Póstmarkaðurinn hefði náð til sín í viðskipti. Íslandspóstur hafnaði því hins vegar að umræddri tilboðsbeiðni hafi ekki verið svarað innan eðlilegra tímamarka og byggði á því að málið væri á misskilningi byggt. Að sögn Íslandspósts hafi aldrei verið gerð krafa um afhendingu á lista yfir viðskiptavinum Póstmarkaðarins en hins vegar væri það hluti af vinnu við viðskiptasamning af því tagi sem óskað væri eftir að meta umsýslu og umfang viðskiptanna, m.a. um tíðni og dreifingu magns innan árs en engar upplýsingar hafi borist um slíkt frá Póstmarkaðnum. Íslandspóstur hélt því fram að ef viðskiptavinir gætu krafist hámarksafsláttar fyrirfram án þess að nokkuð lægi fyrir um hvernig skilyrðum um heildarmagn yrði fullnægt, myndi hver einasti póstleggjandi hafa möguleika á því að njóta hámarksafsláttar án tillits til póstlagðs magns. Yrði Íslandspósti gert skylt að semja við Póstmarkaðinn á þessum nótum myndi félagið spyrja óhjákvæmilega hver bæri ábyrgð á tekjutapi og tjóni félagsins sem af kynni að hljóttast.

Í samningaviðræðum Íslandspósts og Póstmarkaðarins, sem áttu sér stað fyrir tilstuðlan Samkeppniseftirlitsins, setti Íslandspóstur fram skilmála sem að mati Póstmarkaðarins fólu í sér mismunun þar sem aðrir viðskiptavinir félagsins þurftu ekki að undirgangast sams konar skilmála. Var um að ræða skilmála um afhendingu, tryggingu o.fl.

Miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir á þessum tímapunkti taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að grípa til bráðabirgðaákvörðunar í málinu til að knýja á um samning á milli Íslandspósts og Póstmarkaðarins. Þann 9. febrúar 2010 sendi Samkeppniseftirlitið frá sér bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2010 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að sennilegt væri að Íslandspóstur hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið lagði fyrir Íslandspóst að semja við Póstmarkaðinn miðað við áætlað magn félagsins í samræmi við gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur og skilmála hennar. Jafnframt var kveðið á um að viðskiptaskilmálar skyldu vera almennir þannig að fyrirtæki sem ættu í samskonar viðskiptum við Íslandspóst nytu sömu kjara. Úr varð að samningar tókust með Íslandspósti og Póstmarkaðnum og hið síðarnefnda félag hóf starfsemi.

Þann 3. maí 2010 barst Samkeppniseftirlitinu annað erindi frá Póstmarkaðnum þar sem á því var byggt að krafa Íslandspósts um tryggingu úr hendi Póstmarkaðarins við gerð samnings hafi falið í sér brot gegn 11. gr. samkeppnislaga og gerð krafa um aðgerðir af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna þess að Íslandspóstur hafði samið við keppinaut Póstmarkaðarins, Pósthúsið, og veitt því félagi afslátt sem ekki var í samræmi við sent

magn. Erindið fór í umsagnarferli þar sem Íslandspóstur hafnaði því að um brot hafi verið að ræða. Félagið hefði ekki átt annarra kosta vöð enda um nýjan viðskiptavin að ræða sem ekki væri með þekkta viðskiptasögu.

Andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins í málinu var sent Íslandspósti þann 23. október 2012. Var það frummat Samkeppniseftirlitsins að gögn málsins bentu til þess að Íslandspóstur hefði með tiltekinni háttsemi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Taldi Samkeppniseftirlitið að skilyrði Íslandspósts um að Póstmarkaðurinn upplýsti hverjir væru viðskiptavinir félagsins fæli í sér ósanngjarna skilmála í skilningi ákvæðis 11. gr. samkeppnislaga. Þá taldi Samkeppniseftirlitið að með því að leggja fyrir Póstmarkaðinn skilmála sem hvorki voru í samræmi við þá skilmála sem Íslandspóstur hafði sett í gjaldskrá sinni fyrir stórnotendur né í samræmi við samninga annarra stórnotenda við fyrirtækið hefði Íslandspóstur mismunað viðskiptavinum í sambærilegri stöðu. Var þar um að ræða skilmála um tiltekna tíðni og flokkun í afhendingu pósts. Að lokum taldi Samkeppniseftirlitið þannig einnig fela í sér mismunun að krefja Póstmarkaðinn um 70 mkr. tryggingu í tengslum við viðskiptasamning fyrirtækjanna.

Í athugasemdum Íslandspósts var því hafnað að félagið hafi gripið til einhverra þeirra aðgerða gagnvart Póstmarkaðnum sem hafi miðað að því að koma í veg fyrir innkomu félagsins á póstmarkað. Samskipti við félagið hafi miðað að því að koma á eðlilegu viðskiptasambandi við nýjan viðskiptavin. Þá var því hafnað að Íslandspóstur hafi mismunað Póstmarkaðnum eða beitt félagið sölusynjun í andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga. Að sögn Íslandspósts hafi öll samskipti félagsins við Póstmarkaðinn miðað að því að Póstmarkaðurinn hæfi viðskipti við Íslandspóst á sömu forsendum og aðrir stórnotendur á markaðnum á þeim tíma. Það hafi ekki hentað Póstmarkaðnum og félagið hafi frekar kosið að „hagnýta sér glufur í útgefnum skilmálum Íslandspósts á umræddum tíma“, en þá þegar hafi verið hafinn undirbúningur að heildarendurskoðun í tengslum við breytingar á dreifikerfi félagsins. Að mati Íslandspósts hafi eini tilgangur Póstmarkaðarins verið að ná fram kjörum sem hann vissi að aðrir í sambærilegri stöðu nytu ekki í viðskiptum við Íslandspóst og tryggja sér á þeim grundvelli þegar í upphafi yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.

Hvað hina meintu sölusynjun varðar, sem fólst í kröfu Íslandspósts um afhendingu viðskiptamannalista Póstmarkaðarins, byggði Íslandspóstur á því að sá sem veiti magnafslátt sem miðist við afhent magn yfir tiltekið tímabil veiti almennt slíkan magnafslátt eftir á, þ.e. þegar ljóst er að tilskyldu magni hefur verið náð yfir tímabilið. Slíkir skilmálar kveði því að jafnaði ekki á um að magnafsláttur skuli veittur fyrirfram, án þess þá að nokkuð liggi fyrir um að viðkomandi muni uppfylla kröfur um magn til afsláttarkjaranna. Í stað þess að synja Póstmarkaðnum beinlínis um magnafslátt í ljósi þessa, hafi Íslandspóstur hins vegar leitað eftir réttlætingu þess að veita umræddan afslátt fyrirfram, til að bregða ekki fæti fyrir Póstmarkaðinn og samhliða að mismuna ekki öðrum aðilum á viðkomandi markaði. Að sögn Íslandspósts hafi Póstmarkaðurinn hins vegar kosið að gera það tortryggilegt og leitað fulltingis Samkeppniseftirlitsins. Af hálfu Íslandspósts var jafnframt byggt á því að félagið gerði ekki kröfu um að Póstmarkaðurinn gæfi upp upplýsingar um viðskiptavinum sína, þ.e. hverjir þeir væru, og var því sérstaklega mótmælt að munnleg yfirlýsing Póstmarkaðarins um þetta væri látin hafa nokkurt sönnunargildi í þessu sambandi gegn mótmælum Íslandspósts.

Íslandspóstur hafnaði einnig öllum ásökunum um að hafa mismunað Póstmarkaðnum með ósanngjörnum viðskiptaskilmálum. Félagið byggði á því að þau atriði sem nefnd væru í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins hafi grundvallast á fyrirkomulagi við móttöku póstsendinga frá stórnotendum sem hafi byggt á áralangri framkvæmdarvenju sem líta mætti á sem umsamda skilmála gagnvart stórnotendum og væru jafnframt forsenda afsláttakjara til þessara aðila. Af hálfu Íslandspósts var á því byggt að aðrir stórnotendur hefðu í reynd gengist undir sambærileg skilyrði þó þau hafi ekki verið tiltekin berum orðum í skilmálum félagsins. Póstmarkaðurinn hafi hins vegar með kröfum sínum gert tilraun til að kollavarpa gildandi fyrirkomulagi og öðlast þannig viðbótarafslætti án þess að nokkuð hagræði hafi þannig legið þeim til grundvallar. Voru lagðar fram yfirlýsingar frá stórnotendum sem staðfestu umrætt verklag.

Að lokum, hvað varðar kröfu Íslandspósts um tryggingu úr hendi Póstmarkaðarins, byggði Íslandspóstur á því að tryggingin hafi verið málefnaleg og nauðsynleg í ljósi aðstæðna. Um hafi verið að ræða verulega þjónustuúttekt nýs viðskiptavinar með enga viðskiptasögu þar sem fjárhæðin hafi numið allt að 10% af heildartekjum Íslandspósts. Íslandspóstur hefði ekki getað leyft sér að taka slíka áhættu að lána einum viðskiptavini allt að 10% af heildartekjum félagsins án nokkurra trygginga. Þá var á það bent að í samkeppnisrétti geti það talist hlutlæg réttlættingarástæða ef markaðsráðandi fyrirtæki fer fram á tryggingar frá nýjum viðskiptavinum, jafnvel þeim sem einnig geta verið keppinautar hins ráðandi félags, vegna slíkrar áhættu og svo lengi sem gætt er meðalhófs og jafnræðis við slíka beiðni.

### **3. Erindi Póstmarkaðarins vegna tafar á dreifingu og gjaldskrár 51-2000 gr.**

Í mars og júní árið 2011 bárust Samkeppniseftirlitinu kvartanir frá Póstmarkaðnum þar sem annars vegar var kvartað yfir töfum á dreifingu á pósti frá stórnotendum samkvæmt dreifikerfi Íslandspósts sem og erfiðleikum sem stórnotendur stóðu frammi fyrir við að senda svokallaðan A-póst, þ.e. póst með hraðari dreifingu. Hins vegar var kvartað yfir gjaldskrá og háttsemi Íslandspósts vegna dreifingar á pósti yfir 50 gr., þ.e. á pósti sem er 51-2000 gr.

#### *Erindi vegna dagstafar*

Í tengslum við kvörtun um meinta töf á dreifingu og erfiðleika við að senda A-póst aflaði Samkeppniseftirlitið talsverðra upplýsinga frá Íslandspósti, með bréfum og á fundum, varðandi það fyrirkomulag sem kvartað var yfir í erindi Póstmarkaðarins. Fram komu ítarlegar skýringar á því hvernig móttaka, meðhöndlun og dreifing á magnpósti frá stórnotendum fór fram hjá Íslandspósti og þá var tekið fram að fyrirhugað væri að breyta tilteknum verkferlum sem kæmu þá til móts við hluta af þeim umkvörtunarefnum sem fjallað var um í erindi Póstmarkaðarins.

Erindið var ekki tekið til formlegrar meðferðar að undangenginni þeirri forathugun sem greint er frá hér að framan enda var í þeim gögnum sem aflað var ekki að finna viðhlítandi vísbendingar um að misnotkun hefði átt sér stað.

#### *Erindi vegna gjaldskrár 51-2000 gr.*

Hvað varðar erindi Póstmarkaðarins um gjaldskrá fyrir flokk bréfa 51-2000 gr., byggði Póstmarkaðurinn á því að félagið hefði á þessum tímapunkti veigrað sér við því að sækja

frekar inn á umræddan markað þar sem óvissa ríkti um þau kjör sem félagið fengi frá Íslandspósti í slíkum viðskiptum. Samkeppniseftirlitið leitaði eftir umsögn Íslandspósts við erindið sem hafnaði þeim ásökunum sem þar komu fram.

#### **4. Erindi Samskipa um meint brot Íslandspósts á flutningamarkaði**

Í erindi Samskipa, dags. 5. október 2011, um meint brot Íslandspósts á flutningamarkaði, er á því byggt að fjárhagslegur aðskilnaður einkaréttarhluta og samkeppnisrekstrarhluta Íslandspósts sé hvorki í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um póstpjónustu, sbr. reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda, né ákvæði samkeppnislaga. Í aðalatriðum er því haldið fram að uppbygging og rekstur vöruflutninga Íslandspósts hafi verið niðurgreidd af einkaréttarstarfsemi félagsins á þann hátt að starfsemi félagsins brjóti í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið sendi Íslandspósti erindið til umsagnar í janúar 2012 og bárust sjónarmið Íslandspósts mánuði síðar. Í lok árs 2012 tilkynnti Samkeppniseftirlitið aðilum að rannsókn málsins hafi verið frestað vegna mikils málafjölda með vísan til heimildar í 8. gr. samkeppnislaga til að raða málum í forgangsröð eftir tilefni rannsóknar. Í maí 2013 barst Samkeppniseftirlitinu síðan beiðni Íslandspósts um sáttaviðræður, sbr. umfjöllun hér að framan.

Í erindi sínu byggja Samskip á því að Íslandspóstur hafi brotið af sér með því að nýta afkomu fyrirtækisins í einkarétti til uppbyggingar á vöruflutningastarfsemi sinni. Var í erindi Samskipa m.a. bent á að nýleg pósthús félagsins væru fremur til þess fallin að mæta þörfum vöruflutningafyrirtækis heldur en póstpjónustufélags. Íslandspóstur hefur hins vegar bent á að félagið sé í reynd flutningafyrirtæki sem þarf að geta móttakið, flokkað, flutt og dreift pósti. Eldri byggingar félagsins á landsbyggðinni hafi ekki verið sniðnar að þörfum slíks fyrirtækis heldur fremur símaþjónustu Pósts og síma, fyrirrennara Íslandspósts, og hafi hentað starfsemi Íslandspósts afar illa. Við hönnun nýs húsnæðis hafi verið stefnt að því að bæta vinnuaðstöðu starfsfólks með því að hafa sem fæst lokuð rými og takmarka allar hindranir þannig að allur burður, tilfæringar og lyftingar yrðu lágmarkaðar. Einnig hefur Íslandspóstur bent á að fermetrafjöldi nýju pósthúsanna sé ekki meiri heldur en eldri bygginga.

#### **5. Erindi Póstmarkaðarins vegna Möppunnar**

Þann 17. október 2011 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Póstmarkaðnum vegna meints brots Íslandspósts við uppbyggingu og þróun á svokölluðu rafrænu pósthólfi, Möppunni. Í erindinu er því haldið fram að ekki hafi verið gætt að fjárhagslegum aðskilnaði á milli þess hluta Íslandspósts sem rekinn er fyrir opinbert fé og þess samkeppnisreksturs sem í þjónustu Möppunnar felst, þ.e. rafrænni miðlun og varðveislu gagna.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. janúar 2012, var tilkynnt að erindið yrði sameinað framangreindri kvörtun Samskipa. Póstmarkaðnum var jafnframt tilkynnt með bréfi, dags. 21. desember 2012, að það væri mat Samkeppniseftirlitsins að

Póstmarkaðurinn teldist ekki hafa lögvarinna hagsmuna að gæta í málinu og yrði því litið á erindið sem ábendingu í skilningi 7. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins.

## **6. Erindi Póstdreifingar um meint brot Íslandspósts á sviði fjölpóstdreifingar**

Þann 2. mars 2015 barst Samkeppniseftirlitinu erindi Póstdreifingar þar sem kvartað er undan meintri misnotkun Íslandspósts á markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir dreifingu fjölpósts. Á því er byggt að Íslandspóstur hafi niðurgreitt rekstur sinn á samkeppnismarkaði með fé úr einkaréttarstarfsemi félagsins. Háttsemi Íslandspósts hafi almennt verið til þess fallin að ryðja keppinautum af markaðnum og sé því skaðleg fyrir samkeppni og neytendur. Að mati Póstdreifingar feli nýtt dreifikerfi félagsins í sér að kostnaður af rekstri í samkeppni sé sívaxandi þáttur í föstum kostnaði starfseminnar í heild og því í vaxandi mæli borinn uppi af tekjum úr einkaréttarstarfsemi. Lögð er áhersla á starfsemi Íslandspósts á markaði fyrir dreifingu fjölpósts. Á því er byggt að fjölpóstdreifing Íslandspósts eigi þátt í taprekstri félagsins undanfarin ár og að tapreksturinn væri enn meiri ef ekki væri fyrir einkaréttarstarfsemi þess. Af þeim sökum blasi við að Íslandspóstur hafi brotið samkeppnislög. Póstdreifing nefnir því næst nokkur tilvik þar sem félagið hafi orðið undir í samkeppni við Íslandspóst um verkefni við dreifingu fjölpósts um landið allt. Telur Póstdreifing líklegt að ástæðan fyrir því hafi verið sú að Íslandspóstur hafi boðið verð sem hafi verið undir kostnaðarverði þjónustunnar. Þá hafi Íslandspóstur getað nýtt sér upplýsingar sem félagið hafði um afsláttarkjör Póstdreifingar.

Að lokum byggir Póstdreifing á því að stór hluti kostnaðar við fjölpóstþjónustu Íslandspósts hljóti að vera ranglega skilgreindur sem hluti af föstum kostnaði við dreifikerfi félagsins, í stað viðbótarkostnaðar.

Erindi Póstdreifingar var ekki tekið til rannsóknar þegar það barst Samkeppniseftirlitinu í ljósi þeirra sáttarviðræðna sem þá höfðu hafist við Íslandspóst. Var þess í stað höfð hliðsjón af efni erindisins við útfærslu sáttarinnar. Samkeppniseftirlitið sendi hins vegar erindið Íslandspósti til umsagnar í júní 2016 í kjölfar fenginna athugasemda kvartenda við sáttardrög sem höfðu áður verið send kvartendum til umsagnar. Eru sjónarmið Íslandspósts vegna erindisins rakin að einhverju leyti síðar í ákvörðun þessari.

## **7. Ýmsar ábendingar**

Auk framangreindra formlegra erinda hafa Samkeppniseftirlitinu einnig borist nokkrar ábendingar sem falið hafa í sér kvartanir sem lotið hafa að samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Þannig er m.a. um að ræða ábendingu um að uppbygging Íslandspósts á hinu rafræna pósthólfi, Möppunni, hafi verið fjármögnuð með fé úr einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins. Hefur m.a. verið bent á að e-Póstur ehf. hafi verið rekið með tapi frá ári til árs. Þá er m.a. um að ræða ábendingu um meinta niðurgreiðslu á starfsemi hraðpóstþjónustu Íslandspósts, TNT hraðflutninga. Loks má nefna ábendingu er lýtur að Frakt.is sem er dótturfélag Íslandspósts á sviði flutningsmiðlunar en það félag býður einnig upp á sérsniðnar flutningslausnir sem og dótturfyrirtæki Íslandspósts, Samskipti.



## 8. Athugasemdir við drög að sátt

Líkt og áður hefur komið fram fengu þeir aðilar sem sent hafa erindi til Samkeppniseftirlitsins vegna meintrar ólögætrar háttsemi Íslandspósts á póstmarkaði tækifæri til að tjá sig um drög að sátt. Þau fyrirtæki sem fengu tækifæri til þess að tjá sig um efni sáttardraganna voru Árvakur ehf., Póstdreifing ehf., Póstmarkaðurinn ehf., Samskip hf. Einnig var óskað eftir umsögn frá PFS.

Í bréfum Samkeppniseftirlitsins til umræddra aðila var vísað til þess að á undanförunum árum hefðu eftirlitinu borist margvíslegar kvartanir og ábendingar vegna starfsemi Íslandspósts. Var sagt frá því að umræddar kvartanir hefðu nær allar tengst sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmörkuðum og samkeppnishindrunum sem gætu leitt af háttsemi fyrirtækja í slíkri stöðu. Þá hefðu kvartanir í mörgum tilfellum tengst beint eða óbeint grunsemdum keppinauta um að tekjur af einkaréttarstarfsemi væru nýttar til niðurgreiðslu á samkeppnisstarfsemi fyrirtækisins. Í bréfum Samkeppniseftirlitsins var jafnframt farið með nokkuð ítarlegum hætti yfir aðdraganda og tilurð sáttarinnar sem og markmið einstakra ákvæða hennar og sáttarinnar í heild sinni.

Að undanskildum Árvakri bárust athugasemdir frá umræddum aðilum og er efni þeirra reifað hér á eftir.

### 8.1 Póst- og fjarskiptastofnun

Þann 16. júní 2016 bárust Samkeppniseftirlitinu sjónarmið PFS við sáttardrög sem stofnuninni voru send til umsagnar þann 18. maí s.á. Í bréfi PFS er sagt frá því að á árunum 2012 og 2013 hafi verið unnið að úttekt á kostnaðarbókhaldi og bókhaldslegri aðgreiningu Íslandspósts. Gerðar hafi verið tiltekna athugasemdir og ákveðnum tilmælum beint til Íslandspósts um úrbætur. Niðurstaða þessarar vinnu hafi verið sú að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts sé í samræmi við viðurkennda aðferðafræði og ákvæði laga um póstpjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda nr. 313/2005. Þá segir að PFS skilji efni sáttarinnar á þann hátt að ákvæði um uppgjör sem Íslandspósti sé gert skylt að standa skil á komi til viðbótar þeim sundurliðunum sem félaginu sé gert skylt að skila inn til PFS á grundvelli ofangreindrar reglugerðar. Tilgangurinn með uppgjörum samkvæmt sáttinni sé að vinna gegn því að samkeppnisstarfsemi sem rekin er innan móðurfélagsins verði niðurgreidd af einkaréttarhluta fyrirtækisins og sé umrædd aðferðafræði sem sett er fram í sáttinni vel til þess fallin að kanna hvort svo sé.

Hvað einstök ákvæði sáttarinnar varðar gerir PFS ekki athugasemdir við ákvæði hennar um markmið, innra skipulag, viðskipti við keppinauta, verðskrár og skilgreiningu á samkeppnisstarfsemi. Ekki ætti að vera um skörun að ræða varðandi túlkun eða skilning á milli PFS og Samkeppniseftirlitsins ef á það skyldi reyna í framtíðinni.

Þá gerir PFS ekki athugasemdir við þá aðferðafræði sem lögð er til við framkvæmd á rekstraruppgjörum á samkeppnisstarfsemi. Segir að PFS gangi út frá að þegar vísað sé til alþjónustubyrði í sáttinni sé átt við fjárhæð alþjónustubyrðar sem samþykkt hafi verið af PFS.

PFS tekur fram, varðandi ákvæði sáttarinnar þar sem fjallað er um tiltekna aðgerðir sem grípa skuli til vegna taps á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags, að almennt hafi Íslandspóstur fullt frelsi til að veita alla þá þjónustu sem fyrirtækið veiti á sem hagkvæmastan hátt, þ. á m. þá þjónustu sem falli undir alþjónustu. Að fyrirtækið hagræði í rekstri eftir því sem tók séu á ætti því ekki að verða neitt ágreiningsmál á milli Íslandspósts og eftirlitsnefndar. Þá bendir PFS í þessu samhengi á að Íslandspóstur hafi í gegnum tíðina óskað eftir heimild til breytinga á þjónustustigi sem falli undir alþjónustu og hafi PFS í öllum tilvikum orðið við þeim beiðnum.

Að lokum kemur fram að PFS telji að sáttin sé vel til þess fallin að draga úr þeirri tortryggni sem virðist hafa verið viðloðandi á markaðnum undanfarin ár. Kveðið sé á um það með skýrum hætti að skylt sé að gera uppgjör og ýmsar ráðstafanir af hálfu Íslandspóst til viðbótar þeim uppgjörum og yfirlitum sem félaginu sé nú þegar skylt að skila inn til PFS.

## 8.2 Póstdreifing

Með bréfi, dags. 29. apríl 2016, sendi Póstdreifing athugasemdir sínar til Samkeppniseftirlitsins. Að mati Póstdreifingar muni þær breytingar sem sáttin felur í sér ekki tryggja samkeppni, t.d. að því er varði fjölpóstsendingar. Sáttin muni þvert á móti festa í sessi fyrirkomulag og aðferðir sem Íslandspóstur hafi notað til að undirbjóða keppinauta sína á markaði í skjóli einkaréttar félagsins. Í bréfi sínu leggur Póstdreifing áherslu á nokkur atriði sem áður höfðu komið fram í erindi félagsins í mars 2015. Í fyrsta lagi er á því byggt að í dreifikerfi Íslandspósts hafi einkaréttar- og samkeppnisstarfsemi verið blandað saman þannig að ekki verði í sundur greint hvenær einkarétti sleppi og samkeppni byrji. Engin leið sé að sjá hvernig sáttin eigi að tryggja að samkeppnisstarfsemi verði ekki niðurgreidd þegar kerfið sé byggt upp með þessum hætti. Að mati Póstdreifingar verði að skilja einkaréttarstarfsemina algjörlega frá samkeppnisstarfseminni til að hægt sé að greina raunverulegan kostnað og tekjur af hverjum rekstrarþætti.

Í öðru lagi er á því byggt að raunveruleg samkeppni á markaði geti ekki þrífist ef sá sem yfirburðastöðu nýtur í skjóli einkaréttar geti verðlagt þjónustu á samkeppnismarkaði á grundvelli breytilegs viðbótarkostnaðar þar sem allur fastur kostnaður (þ.m.t. vegna samkeppnisþátta) sé greiddur með tekjum úr einkaréttarstarfsemi. Að mati Póstdreifingar hafi Íslandspóstur gert það og muni halda því áfram ef sáttin festi slíkt ástand í sessi til tjóns fyrir samkeppnisaðila og neytendur.

Í þriðja lagi er á því byggt að fjölpóstdreifing Íslandspósts valdi auknum kostnaði fyrir fyrirtækið en þrátt fyrir það undirbjóði félagið Póstdreifingu ítrekað í fjölpóstdreifingu á höfuðborgarsvæðinu. Gildi það þótt tilboð Póstdreifingar fari nærri breytilegum viðbótarkostnaði fyrirtækisins af fjölpóstdreifingu, sem sé mun lægri heldur en hjá Íslandspósti. Að mati Póstdreifingar komi sáttin ekki í veg fyrir slíka háttsemi Íslandspósts.

Í fjórða lagi segir Póstdreifing frá því að almennum viðskiptavinum bjóðist iðulega betri kjör í dreifikerfi Íslandspósts ef þeir snúi sér þangað beint, heldur en ef þeir kaupir þjónustuna með milligöngu Póstdreifingar. Að mati Póstdreifingar njóti félagið verri kjara hjá Íslandspósti heldur en aðrir viðskiptavinir en við gerð tilboða í dreifingu fjölpósts um land allt byggir Póstdreifing annars vegar á eigin dreifikerfi og hins vegar á verðum sem fyrirtækinu bjóðist í dreifikerfi Íslandspósts. Að sögn Póstdreifingar virðist ekki skipta máli að félagið sé langstærsti viðskiptavinur Íslandspósts í fjölpóstdreifingu, fyrirtækið njóti í

engu stærðarhagkvæmninnar. Af þessum ástæðum hafi Póstdreifing oftast en ekki orðið undir í samkeppni við Íslandspóst um fjölpóstdreifingu. Að mati Póstdreifingar taki sáttin ekki á þessu með fullnægjandi hætti.

Póstdreifing leggur til að Íslandspósti verði gert að stofna sjálfstæð hlutafélög um hvern samkeppnisþátt og verði ekki heimilað að reka samkeppnisþætti með einkaréttarstarfseminni. Hvað fjölpóst varðar þá telur Póstdreifing að það myndi stuðla að heilbrigðari samkeppni ef Íslandspósti yrði gert að reka þá dreifingarstarfsemi í sérstöku félagi. Að mati Póstdreifingar yrði að setja að skilyrði að viðskipti þess félags við Íslandspóst væru á markaðsgrundvelli og að aðrir aðilar á markaði nyttu a.m.k. ekki lakari kjara en hið nýja félag. Að lokum gerir Póstdreifing sérstaka athugasemd við fyrirkomulag eftirlits með sáttinni, s.s. við það að Íslandspóstur skipi alla fulltrúa í eftirlitsnefnd.

Í athugasemdum Póstdreifingar eru einnig gerðar athugasemdir við þær lyktir málsins að Íslandspósti skuli hvorki vera gert að viðurkenna brot né greiða sektir.

### 8.3 Póstmarkaðurinn

Athugasemdir Póstmarkaðarins bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 12. maí 2016.<sup>51</sup>

Póstmarkaðurinn telur almennt að þær ráðstafanir sem lagðar séu fram í sáttinni tryggi ekki að markmiðum hennar sé náð. Þá gerir Póstmarkaðurinn athugasemdir við ýmislegt í sáttinni. Í fyrsta lagi er fjallað um útreikning á afkomu af einkaréttarvarinni starfsemi Íslandspósts. Að mati Póstmarkaðarins felst í ákvæðum sáttarinnar að Íslandspóstur eigi að beita „jaðarkostnaðarnálgun“ sem sé sambærileg þeirri sem Íslandspóstur og PFS telji rétt að beita við skiptingu kostnaðar milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar. Póstmarkaðurinn byggir á því að svo virðist sem einkaréttarstarfsemi Íslandspósts eigi að bera kostnað af uppbyggingu dreifikerfisins að stofni til. Sé sama dreifikerfi nýtt á samkeppnismörkuðum, s.s. við vörudreifingu, dreifingu á blöðum og tímaritum eða fjölpósti, mætti ætla að viðbótarkostnaður við þá starfsemi sé óverulegur. Verði Íslandspósti gert kleift að starfa á samkeppnismörkuðum á grundvelli slíks jaðarkostnaðar sé ljóst að ekkert fyrirtæki geti keppt við slíka verðlagningu. Póstmarkaðurinn bendir í þessu samhengi á að vöruf lutningafyrirtæki þurfi að bera allan kostnað af flutningamiðstöðvum, flutningatækjum, mannafla o.s.frv. að fullu. Það sama gildi um fyrirtæki sem starfi t.d. við blaðadreifingu og á markaði fyrir fjölpóst. Að mati Póstmarkaðarins séu engar forsendur til þess að samkeppni þrífist sé þessi skilningur félagsins á efni sáttarinnar réttur. Póstmarkaðurinn byggir á því að þar sem um sé að ræða fyrirtæki í ríkiseigu sem starfi á grundvelli einkaréttar þurfi að tryggja að samkeppnishluti rekstrar þess fyrirtækis beri stakstæðan kostnað af slíkum rekstri, ekki jaðarkostnað. Í þessu samhengi bendir Póstmarkaðurinn jafnframt á að ekki sé ljóst hvernig ætlunin sé að fara með þann kostnað sem þegar hefur verið stofnað til af einkaréttinum í þágu

---

<sup>51</sup> Athugasemdir félagsins voru tvíþættar. Annars vegar er um að ræða athugasemdir við það frummat Samkeppniseftirlitsins að sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst tæki ekki til erindis Póstmarkaðarins, dags. 25. febrúar 2013 og þá afstöðu eftirlitsins að ekki væru til staðar forsendur til að hefja formlega rannsókn. Hins vegar er um að ræða athugasemdir við efnisatriði sáttarinnar. Í þessari umfjöllun er aðeins fjallað um athugasemdir Póstmarkaðarins við efnisatriði sáttarinnar. Í bréfi sem sent er Póstmarkaðnum samhliða ákvörðun þessari er frummat Samkeppniseftirlitsins vegna erindis félagsins, dags. 25. febrúar 2013, staðfest og nánar rökstutt.

samkeppnisrekstrar og nefnir t.a.m. uppbyggingu Póstmiðstöðvar fyrirtækisins, flutningsmiðstöðvar um allt land, flutningabifreiðaflota fyrirtækisins og tæki og búnað fyrir flutningastarfsemina o.fl. Póstmarkaðurinn byggir á því að mikill og viðvarandi taprekstur hafi verið á samkeppnisrekstri Íslandspóstss undanfarin ár sem borinn hafi verið af einkarétti. Fjárfestingar hafi að stærstum hluta tekið mið af þörfum samkeppnisrekstrar og ekki hafi verið dregið úr fjárfestingum í rekstrarfjármunum þrátt fyrir samdrátt innan einkaréttar og alþjónustu. Erfitt sé, að mati Póstmarkaðarins, að sjá hvernig tilmæli um mat á stakfærðum kostnaði fyrir einkarétt og langtímameðalviðbótarkostnaði samkeppnisþátta eigi að breyta um þessa meintu ólögsmætu framkvæmd Íslandspóstss. Til viðbótar sé að mati Póstmarkaðarins ljóst að einkaréttur og alþjónusta beri allan kostnað vegna lána og fjárbindinga í rekstrarfjármunum, þ. á m. fjárfestingar í vöruflutningakerfi félagsins.

Þá gagnrýnir Póstmarkaðurinn að Íslandspósti sé í sáttardögum ekki gert skylt að selja þriðju aðilum aðgang að dreifikerfi félagsins eða „grunnstöðum einkaréttarins“ á sama verði og félagið sjálf reiknar sér. Segir að ef nýtt kostnaðarlíkan Íslandspóstss endurspegladi með réttum hætti kostnað félagsins af samkeppnisrekstri ætti félagið ávallt að hafa hag af því að selja við sama verði, eftir atvikum með hæfilegri álagningu, til annarra, einnig keppinauta. Með því ætti að skapast hvati til þess að greina kostnað rétt. Að mati Póstmarkaðarins sé þessi leið ekki farin sem valdi því að Íslandspósti gefist kostur á að nota jaðarkostnað við verðákvörðun í samkeppnisrekstri og hafi þannig svigrúm til að verðleggja sig undir markaðsverðum án þess að eiga á hættu ásakanir um undirverðlagningu. Þá kemur einnig fram það mat Póstmarkaðarins að flutningaþjónusta ætti að vera á lista yfir skilgreinda samkeppnisstarfsemi.

Að lokum segir að umrædd sáttardrög séu síst til þess fallin að auka gagnsæi eða stuðla að þeim aðskilnaði á milli starfsemi Íslandspóstss innan og utan einkaréttar sem virðist vera stefnt að. Er það mat Póstmarkaðarins að með sáttinni sé tryggt að Íslandspóstur geti að talsverðu leyti nýtt sér innviði einkaréttarins í samkeppnisrekstri án þess að greiða fullt verð fyrir. Þá séu það vonbrigði að engin tilraun sé gerð til uppgjors við fortíðina og að ekki sé ætlunin að ráða neina bót á gjaldskrá Íslandspóstss innan einkaréttar.

Í athugasemdum Póstmarkaðarins eru einnig gerðar athugasemdir við þær lyktir málsins að Íslandspósti skuli hvorki vera gert að viðurkenna brot né greiða sektir. Í athugasemdum Póstmarkaðarins segir að í ljósi þess að Íslandspóstur sé fyrirtæki í ríkiseigu með einkarétt til dreifingar á bréfum allt að 50 gr. og sé þar af leiðandi í yfirburðarstöðu á markaði málsins, verði að gera sérstakar kröfur til fyrirtækisins þegar metið er hvort háttsemi þess falli undir 11. gr. samkeppnislaga. Að mati Póstmarkaðarins verði að gera þá kröfu að færð séu fram afgerandi rök til réttlætningar á því að málum sé öðruvísi farið í sátt þessari heldur en öðrum sáttum sem Samkeppniseftirlitið hefur gert.

#### 8.4 Samskip

Með bréfi, dags. 12. maí 2016, sendu Samskip athugasemdir sínar við þau sáttardrög sem félaginu voru send til umsagnar. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að Samskip fara með 60% eignarhlut í Póstmarkaðnum og eru því móðurfélag Póstmarkaðarins. Í megindráttum er því um sama hagsmunaaðila að ræða í tilviki beggja félaganna, þ.e. Samskipasamstæðuna. Þá gætir sami lögmaður hagsmuna beggja aðila. Sjónarmið sem

fram komu í bréfi Samskipa eru að meginhluta til samhljóða sjónarmiðum Póstmarkaðarins.

Hvað efni sáttarinnar varðar telja Samskip vandséð að þær ráðstafanir sem þar eru gerðar kröfur um fari nærri því að tryggja að markmiðum sáttarinnar verði náð. Samskip reifa sömu sjónarmið og Póstmarkaðurinn um útreikning á afkomu einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sem lagður er til í sáttinni, þ.m.t. notkun á stakstæðum kostnaði og langtímaviðbótarkostnaði. Vísast til þeirrar umfjöllunar hér að framan. Í þessu sambandi telja Samskip einnig að allur kostnaður af uppbyggingu undanfarinna ára á t.d. Póstmiðstöð, flutningsmiðstöðvum og flutningabifreiðarflota fyrirtækisins sé ekki látinn falla undir stakstæðan kostnað innan einkaréttar.

Samskip reifa sömu sjónarmið og Póstmarkaðurinn varðandi notkun á langtímaviðbótarkostnaði og nýtt kostnaðarlíkan Íslandspósts. Þá gera Samskip athugasemd við að flutningsþjónusta sé ekki skilgreind sem samkeppnisstarfsemi en slík starfsemi ætti að vera þar efst á lista enda hafi Íslandspóstur varið miklum upphæðum í uppbyggingu á þeirri starfsemi síðastliðinn áratug, að sögn Samskipa, á kostnað einkaréttarins.

Í athugasemdum Samskipa eru einnig gerðar athugasemdir við þær lyktir málsins að Íslandspósti skuli hvorki vera gert að viðurkenna brot né greiða sektir. Samskip telja því ekkert tilefni vera til þess að víkja frá þeim meginreglum sem Samkeppniseftirlitið hafi fylgt um að málum sem varða 11. gr. samkeppnislaga verði lokið með staðfestingu á sök og greiðslu sektar.

## **8. Mat Samkeppniseftirlitsins**

Í athugasemdum Póstdreifingar, Póstmarkaðarins og Samskipa eru m.a. gerðar athugasemdir við þær lyktir málsins að Íslandspósti skuli hvorki vera gert að viðurkenna brot né greiða sektir. Að mati félaganna feli sáttin ekki í sér fullnægjandi niðurstöðu í þeim málum sem liggja hér til grundvallar.

Í ljósi þessa er rétt að fjalla fyrst um heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka málum með sátt og hvort eða að hvaða leyti möguleg réttindi kvartanda hafa áhrif á beitingu þeirra heimildar. Í því samhengi ber, auk ákæðis samkeppnislaga um sáttir, að horfa til heimilda Samkeppniseftirlitsins samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og eðlis þeirra verkefna sem samkeppnislög fela eftirlitinu.

### **8.1 Eiga kvartendur rétt á því að tekin sé afstaða til ætlaðra brota?**

Almenna reglan er sú að „að á stjórnýslunni hvílir sú skylda að afgreiða mál í samræmi við lög og þar með að borgararnir fái notið þess efnislega réttar sem þeim er tryggður í lögum.“, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6433/2011. Jafnframt er stjórnvöldum almennt óheimilt „að forgangsraða verkefnum, þannig að ákveðnum embættisverkum væri ýtt til hliðar vegna annarra viðfangsefna, með þeim afleiðingum að farið væri á svig við almennar málshraðareglur ...“, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1859/1996. Lögjafinn hefur hins vegar talið að sérstök sjónarmið eigi við á sviði samkeppnisréttar.

Samkeppniseftirlitið er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að stuðla að virkri samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist, sbr. m.a. 1. gr. og 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Starfsemi Samkeppniseftirlitsins felst þannig ekki í því að veita fyrirtækjum tiltekin réttindi heldur að vinna gegn því að fyrirtæki og opinberir aðilar raski samkeppni. Það er þannig ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að verja réttindi kvartenda í samkeppnismálum eða úrskurða í deilumálum milli fyrirtækja. Þetta má skýrt ráða af ákvæðum 3. mgr. 8. gr. laganna sem sækja fyrirmynd sína til m.a. EES/ESB-réttar.<sup>52</sup> Ákvæðið er að hluta efnislega samhljóða eldri samkeppnislögum, sbr. lög nr. 107/2000. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum segir:

*„Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein við 5. gr. laganna þar sem tekið er fram að samkeppnisráði sé heimilt að ráða málum í forgangsröð. Samkeppnisráð er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að efla samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist. Þannig er aðalhlutverk samkeppnisráðs fólgið í því að framfylgja þeirri stefnu sem mörkuð er með samkeppnislögum, en ekki fyrst og fremst að leysa úr deilumálum. Til þess að framfylgja stefnu laganna og sinna eftirliti sem samkeppnisyfirvöldum er falið er nauðsynlegt að þau geti í aðalatriðum stýrt sjálf nýtingu þess mannafla sem þau hafa yfir að ráða til þess að sinna verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum. Ákvæði þetta sækir að nokkru leyti fyrirmynd sína til evrópsks samkeppnisréttar þar sem m.a. Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB hafa heimild til að forgangsraða málum.“*

Með núgildandi samkeppnislögum var þessi umgjörð styrkt og Samkeppniseftirlitinu veitt sérstök heimild til að ákveða hvaða mál gefi tilefni til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. Í lögskýringagögnum kemur fram að ákvæðið sækir fyrirmynd sína bæði til EES/ESB-réttar og dansks réttar. Í frumvarpi sem varð að núgildandi samkeppnislögum er ákvæðið skýrt svo:

*„Í 3. mgr. er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að ákveða hvaða mál eru rannsökuð og í hvaða röð er fjallað um þau hjá stofnuninni, en til að stofnuninni sé unnt að sinna því eftirliti sem henni er falið samkvæmt frumvarpi þessu er mikilvægt að yfirstjórn hennar sé gert kleift að taka ákvarðanir um að sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni.“*

---

<sup>52</sup> Í EES/ESB-samkeppnisrétti hefur verið bent á þann mun sem er á dómstólum og eftirlitsstjórnvöldum að þessu leyti: „... it should be borne in mind that, unlike the civil courts, whose task is to safeguard the individual rights of private persons in their relations inter se, an administrative authority must act in the public interest. Consequently, the Commission is entitled to refer to the Community interest in order to determine the degree of priority to be applied to the various cases brought to its notice.“ Sjá dóm undirréttar ESB í máli nr. T-24/90 Automec Srl. v Commission, [1992] ECR II-2223. Sama hefur komið fram af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. mgr. 27 í Tilkygningu Eftirlitsstofnunar EFTA um meðferð stofnunarinnar á kvörtunum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins (2007/C 287/06): „Eftirlitsstofnun EFTA er að því leyti ólík almennum dómstólum, sem hafa það hlutverk að standa vörð um réttindi einstaklinga, að hún er stjórnsýslustofnun sem ber að vinna í almannáþágu. Það liggur í eðli hlutverks eftirlitsstofnunarinnar sem stjórnvalds sem fer með framkvæmd samkeppnisreglna, að hún hefur tiltekin matsvik um það hvaða atriði njóta forgangs við þá framkvæmd.“

*Í 1. málsli. 3. mgr. er að finna nýmæli, en þar er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skuli taka ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði danskra samkeppnislaga en í ljósi þess fjölda erinda sem berast samkeppnisyfirvöldum á ári hverju þykir eðlilegt að stofnuninni verði veitt skýr heimild í lögum til að ákveða hvort ástæða er til að rannsaka mál í kjölfar erindis eða ábendingar."*

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur í úrskurðum sínum skýrt nánar inntak þeirrar heimildar sem felst í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, sbr. m.a. úrskurði í málum nr. 2/2012, 3/2012, 4/2012, 2/2013, 6/2013 og 1/2014. Hefur nefndin staðfest að heimildin taki bæði til að þess að hafna því að hefja rannsókn og að fella niður rannsókn sem þegar er hafin. Hefur nefndin bent á að Samkeppniseftirlitið beri ábyrgð á því að fjármunum sé varið til brýnustu verkefna hverju sinni. Hafi eftirlitið því ákveðið svigrúm til þess að meta m.a. hvort erindi séu tekin til rannsóknar. Hefur áfrýjunarnefnd í því samhengi ítrekað bent á að ekki sé sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt á því að rannsókn sé hafin á ætluðu broti.<sup>53</sup> Ef rannsókn er hafin á viðkomandi heldur ekki rétt á því að málinu sé lokið með ákvörðun þar sem afstaða er tekin til þess hvort brot hafi verið framið eða ekki. Sambærileg túlkun er lögð til grundvallar EES/ESB-samkeppnisrétti<sup>54</sup>, í dökum<sup>55</sup> og breskum samkeppnisrétti.<sup>56</sup> Hlutverk

<sup>53</sup> Sama regla gildir í EES/ESB-rétti. Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 12. maí 2010 í máli nr. T-432/05, EMC Development gegn framkvæmdastjórninni, mgr. 57-58 þar sem segir m.a.: "... the Commission is under no obligation to initiate procedures to establish possible infringements of Community law and that the rights conferred on complainants by those regulations do not include the right to obtain a final decision as to the existence or non-existence of the alleged infringement ..." Dómstóll ESB staðfesti þessa niðurstöðu undirréttarins, sbr. niðurstöðu dómstólsins frá 31. mars 2011 í máli nr. C-367/10.

<sup>54</sup> Sjá Kerse & Khan, EU Antitrust Procedure, sjötta útgáfa 2012, bls. 75. "... The Court has also made clear that a complainant is not entitled to obtain a decision from the Commission as to the existence of the alleged infringement and the Commission is therefore not required to continue the proceedings, whatever the circumstances, right up to the stage of a final decision." Sjá einnig Wouter Wils, Discretion and Prioritisation in Public Antitrust Enforcement, in particular EU antitrust enforcement, World Competition, Volume 34, No. 3, September 2011, bls. 9: "A complainant cannot compel the Commission to carry out an investigation or to take a decision as to the existence or non-existence of an alleged infringement. In order to perform effectively its task of defining and implementing the orientation of EU competition policy, the Commission is entitled to give differing degrees of priority to the complaints brought before it, and hence to decline to continue with the examination of a complaint for lack of sufficient EU interest."

<sup>55</sup> Sjá Bertelsen, Kofmann & Plum, Competition Law in Denmark, 2011, bls. 174: "When a complaint is received, the Authority will determine if it is sufficiently founded to warrant an investigation. Any decision not to initiate an investigation cannot be appealed administratively by the complainant. However, it is always possible to have the alleged violation reviewed by the courts through a direct application. Even if no complaint has been filed to the Authority, a competitor still has the option of going directly to the courts and claim damages."

<sup>56</sup> Í breskum samkeppnisrétti er réttarstaðan að því leyti svipuð að lög leyfa þarlandum samkeppnisyfirvöldum að forgangsraða málum. Hefur þar verið bent á að fjárheimildir samkeppnisyfirvalda séu jafnan takmarkaðar sem kalli á verulegt svigrúm af þeirra hálfu til að meta hvaða mál skuli tekin til rannsóknar. Á það við jafnvel þótt sú niðurstaða að taka mál ekki til rannsóknar eða hætta rannsókn þess geti verið íþyngjandi fyrir þann sem ber fram kvörtun. Skýrt dæmi um þetta er dómur breska stjórnsludómstólsins (High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court) frá 20. janúar 2009 í máli Cityhook gegn þáverandi breska samkeppniseftirlitinu OFT [2009] EWHC 57. Í málinu reyndi Cityhook að fá hnekkð þeirri ákvörðun OFT að hætta rannsókn á kvörtun þess vegna ætlaðra samkeppnislaga brota. Það gerði OFT þrátt fyrir að hafa haft málið til meðferðar í fjögur ár og stofnunin hafði lagt grunn að andmælaskjali (SO). Dómstóllinn staðfesti þessa ákvörðun með vísan til heimildar til forgangsröðunar:

*„161. For the reasons I have given, I do not consider that there are any sustainable grounds for challenging the decision of the OFT to "close the file" in each of these cases on the grounds of administrative priority ....*

*162. I have not reached that conclusion with any degree of enthusiasm because Cityhook plainly satisfied the OFT that there was at least a prima facie case, it was investigated for four years and came very close to an SO being issued. By that time the priorities of the OFT had changed, resources were being stretched and as a result this investigation was, to use a colloquialism, "pulled". For a small company that claims to have been "strangled at birth" by those who might have been its customers, such a conclusion after four years must have come as a considerable blow. It is easy to understand the frustration of those behind the company when some of the reasons given for closing the file were less than convincing. And there is the general concern, which I sensed was felt by the CAT [breski áfrýjunardómstóllinn í samkeppnismálum], that a decision to close the file can be taken by the OFT without the opportunity for that decision to be tested on its merits by the tribunal.*

Samkeppniseftirlitsins er þannig ekki að kveða upp úrskurði í t.d. ágreiningsmálum keppinauta eða veita þeim tiltekin réttindi heldur er því ætlað að efla þá a samkeppni með þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila. Hafa ber í huga að fyrirtæki geta ávallt gætt réttinda sinna fyrir dómstólum og er ekki skilyrði að fyrir liggi niðurstaða samkeppnisyfirvalda.<sup>57</sup>

Samkvæmt framansögðu verður það almennt séð ekki lagt til grundvallar að kvartendur í samkeppnismálum eigi lögvarðan rétt á að krefjast niðurstöðu um brot tiltekins fyrirtækis. Engu skiptir þó gefið hafi verið út andmælaskjal í viðkomandi máli. Í því samhengi verður að horfa til eðli og tilgangs andmælaskjala í samkeppnisrétti. Eins og fram kemur í 2. mgr. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins er andmælaskjal ritað í því skyni að stuðla að því að málið sé að fullu upplýst áður en ákvörðun er tekin og til að auðvelda aðila að nýta sér andmælarétt sinn. Útgáfa andmælaskjals er þannig liður í meðferð máls og er skjalið því undirbúningsgagn sem ekki felur í sér bindandi stjórnvaldsákvörðun.<sup>58</sup> Sökum þessa getur efni máls eða meðferð þess ávallt tekið breytingum eftir útgáfu andmælaskjals.<sup>59</sup> Samkeppniseftirlitið er því óbundið af því frummati sem fram kemur í andmælaskjalinu og útgáfa þess felur ekki í sér skyldu til þess að ljúka málinu með ákvörðun þar sem lokaafstaða er tekin til þess ætlaða brots sem fjallað er um í því.

Hér skiptir og máli að í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2014, *Búvangur ehf. o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*, lá fyrir að Samkeppniseftirlitið hafði gefið út andmælaskjal þar sem komist var að þeirri frumniðurstöðu að brot hefði átt sér stað og tilefni væri til að leggja á stjórnvaldssekt. Eftirlitið ákvað síðan með vísan til 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að fella niður rannsóknina. Keppinautar viðkomandi fyrirtækis sættu sig ekki við þá niðurstöðu og skutu málinu til áfrýjunarnefndar. Töldu þeir að brot hefði verið framið og leggja ætti á sektir og Samkeppniseftirlitinu hefði borið að ljúka málinu með bindandi stjórnvaldsákvörðun. Áfrýjunarnefnd vísaði kærinni frá og benti m.a. á þetta:

---

163. However, it is plain that the OFT must have the power to close the file on cases otherwise it would not be able to function satisfactorily. Since it is the body to which Parliament has given the decision-making powers, it is only in very limited circumstances that this court can interfere as indeed was recognised on behalf of Cityhook in its arguments before the CAT."

<sup>57</sup> Við það er miðað í samkeppnisrétti að bóta- og önnur einkamál fyrirtækja vegna brota á samkeppnisreglum séu nauðsynlegur þáttur í framkvæmd samkeppnislaga, sbr. t.d. dóm dómtsóls ESB í máli nr. C-453/99, *Courage v Crehan*. Þetta kemur skýrt fram í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA frá 2007 um meðferð stofnunarinnar á kvörtunum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins. Þar kemur fram í II kafla að kvartandi getur snúið sér til (1) ESA, (2) samkeppnisyfirvalds í viðkomandi EFTA-ríki eða (3) til innlands dómstóls ef hann telur samkeppnisreglur EES hafi verið brotnar. Segir að „stjórnvöld, sem fari með framkvæmd samkeppnisreglna, geti ... ekki rannsakað allar kvartanir heldur verða þau að forgangsraða málum.“ Innlendum dómstólum beri hins vegar skylda til að fella dóma í málum sem eru lögð fyrir þá. Er í 13. til 17. mgr. tilkynningarinnar gerð grein fyrir mikilvægu hlutverki innlendra dómstóla við framkvæmd samkeppnisreglna og rökstutt að ýmsir kostir séu fólgnir í því fyrir kvartanda að höfða dómsmál í stað þess að beina kvörtunum til samkeppnisyfirvalda.

<sup>58</sup> Í EES/ESB-samkeppnisrétti gilda áþekk sjónarmið um andmælaskjöl (e. statement of objections). Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. C-204/00P *Aalborg Portland v Commission* [2004] 4 CMLR 13: „... Regulation No 17 provides that the parties are to be sent a statement of objections which must set forth clearly all the essential facts upon which the Commission is relying at that stage of the procedure. However, that may be done summarily and the decision is not necessarily required to be a replica of the Commission's statement of objections ... since the statement of objections is a preparatory document containing assessments of fact and of law which are purely provisional in nature ... For that reason, the Commission may, and even must, take into account the factors emerging from the administrative procedure in order, inter alia, to abandon such objections as have been shown to be unfounded.“

<sup>59</sup> Sjá t.d. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa 2010, bls. 1040: „The fact that the Statement of Objections is a preparatory document also means that, at any stage during the procedure, the Commission is free to withdraw the Statement of Objections as a whole or to drop or alter some of the objections contained in it.“



*„Að mati áfrýjunarnefndarinnar uppfylla áfrýjendur hins vegar ekki skilyrði til að krefjast endurskoðunar á fyrirhugaðri viðurlagaákvörðun sem beindist að samkeppnisaðila þeirra. Hagsmunir þeirra teljast hvorki beinir né sérstakir af því að sektir verði lagðar á Stjórngrís hf., enda myndi það þá eitt gerast að dregið yrði úr fjárhagsstyrk félagsins. Ekki eru sjáanleg nein áhrif á samkeppnisstöðu félagsins að öðru leyti og markmið stjórnvaldssekta í samkeppnismálum er í sjálfu sér ekki að veikja fjárhagsstöðu fyrirtækja til að aðrir eigi betra með að keppa við þau, heldur refsar fyrir brot.“*

Framangreind sjónarmið gilda einnig í málum sem ljúka með sátt.

Í 17. gr. f. samkeppnislaga segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt, sbr. einnig 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Jafnframt kemur fram í 17. gr. f laganna að sáttin sé bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 52/2007, sem breyttu samkeppnislögum, er þetta ákvæði skýrt svo:

*„Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnisýsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvæðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir stofnunarinnar.“*

*Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.“*

Samkvæmt orðalagi sínu gerir 17. gr. f samkeppnislaga ekki að skilyrði fyrir sátt að fyrir liggji viðurkenning viðkomandi fyrirtækis á broti. Ákvæði 22. gr. reglna nr. 880/2005 ganga í sömu átt enda kemur þar fram að sátt „geti m.a.“ falist í því aðili viðurkenni brot á samkeppnislögum.

Á framangreint reyndi í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 og í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála 3/2013. Nova benti á fyrir Samkeppniseftirlitinu að það „veki furðu að ekki virðist gert ráð fyrir því í sáttardrögunum að Síminn eða Skipti viðurkenni nein tiltekin brot á samkeppnislögum í sáttinni og ekki sé vikið að því í hverju brotleg háttsemi Símans felist.“ Taldi Nova einnig að það væru „lögvarðir

*hagsmunir fyrirtækisins að málum þess verði ekki lokið nema afstaða verði tekin til þess hvort fyrirtækið hafi þolað brot gegn þeim rétti sem því sé tryggður. Þá vísar Nova til stjórnarsýslulaga og segir að fyrirtækið, sem málshefjandi og aðili að stjórnarsýslumáli, eigi kröfu til þess að tekin verði rökstudd stjórnvaldsákvörðun um mál fyrirtækisins." Jafnframt leit Nova svo á að ekki væri heimilt að gera sátt skv. samkeppnislögum nema kvartandi lýsti sig samþykkan efni hennar.*

Samkeppniseftirlitið féllst ekki á þessu sjónarmið og benti m.a. á þetta:

*„Ákvæði 17. gr. f veita því ekki kvartanda í máli sem lýkur með sátt sérstök réttindi. Önnur regla væri óheppileg þar sem það myndi draga mjög úr skilvirkni sáttamála ef keppinautar þess fyrirtækis sem kvartað er yfir hefðu í raun neitunarvald um hvort sátt yrði gerð. Ber að líta til þess að keppinautar geta haft aðra hagsmuni að verja en hagsmuni almennings af virkri samkeppni."*

Nova skaut málinu til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og krafðist þess lagt yrði fyrir Samkeppniseftirlitið ljúka málsmeðferð í kvörtunarmálum fyrirtækisins gegn Símanum. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafnaði þeirri kröfu, sbr. úrskurð í máli nr. 3/2013. Nefndin féllst ekki á það með Nova að borið hefði að leyta samþykkis fyrirtækisins við gerð sáttarinnar. Nefndin féllst heldur ekki á það með Nova að sáttarheimild samkeppnislaga feli í sér „að ekki megi í raun ljúka máli með sátt nema fyrir liggja viðurkenning hins brotlega eða skýr staðfesting á því samkeppnislaga broti sem lokið er með sátt." Í rökstuðningi nefndarinnar kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„Sátt á sviði samkeppnisréttar felur í sér úrræði samkeppnisyfirvalda til að ljúka málum með hröðum og einföldum hætti. Það studdist áður við ólögfesta heimild en hefur nú verið lögfest til styrkingar fyrri heimild. Úrræði þetta styrkir m.a. það markmið samkeppnislaga að vinna gegn skaðlegum samkeppnishömlum og veitir samkeppnisyfirvöldum heimild til að beita því til breytinga á atferli og skipulagi viðkomandi aðila með margvíslegum hætti. Áfrýjunarnefndin telur á þessum grundvelli að heimild til sáttar sé ekki bundin við að ótvíræð sönnun þess brotlega liggja fyrir. Í því efni er nægjanlegt að samþykki málsaðila liggja fyrir eins og ótvírætt er tekið fram í 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga og síðar verður rakið."*

Að framansögðu leiðir að kvartendur í samkeppnismálum eiga almennt ekki séð tilkall til þess að lokaafstaða sé tekin til sjónarmiða þeirra um að brot á samkeppnislögum hafi átt sér stað. Einnig liggur fyrir að unnt er ljúka máli með sátt án þess að samþykki kvartanda liggja fyrir. Jafnframt hafa kvartendur ekki lögvarða hagsmuni til þess að geta krafist þess að stjórnvaldssektum sé beitt.

Sáttir Samkeppniseftirlitsins verða hins vegar að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og vera í samræmi við markmið samkeppnislaga. Einnig verður að ávallt að gæta þess að aðilar í málum sem lýkur með sátt, þ.m.t. eftir atvikum kvartendur, njóti þeirra réttinda sem stjórnarsýslulög veita þeim.

Er því rétt að fjalla nánar um það sjónarmið kvartanda að það feli ekki í sér fullnægjandi lyktir málsins að Íslandspóstur viðurkenni ekki brot.

## 8.2 Sáttin byggir á málefnalegum sjónarmiðum

Ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga veita grunuðum fyrirtækjum ekki rétt til þess að rannsóknum gagnvart þeim sé lokið með sátt. Ákvæðið veitir Samkeppniseftirlitinu hins vegar heimild til þess ljúka málum með þeim hætti þegar eftirlitið telur almannahagsmunum mæla með því. Þeirri heimild verður, sem fyrr segir, að beita með málefnalegum og árangursríkum hætti með hliðsjón af atvikum hverju sinni.

Eins og fram hefur komið voru drög að sáttinni send m.a. Póstdreifingu, Póstmarkaðnum og Samskipum. Auk þessa var í bréfum Samkeppniseftirlitsins gerð grein fyrir aðdraganda og tilurð sáttarinnar og markmið einstakra ákvæða hennar og sáttarinnar í heild sinni lýst. Var umræddum fyrirtækjum boðið að tjá sig um þetta.

Sem fyrr segir gera Póstdreifing, Póstmarkaðurinn og Samskip athugasemdir við þær lyktir málsins að Íslandspósti skuli hvorki vera gert að viðurkenna sök né greiða sektir. Í athugasemdum Póstmarkaðarins segir að í ljósi þess að Íslandspóstur sé fyrirtæki í ríkiseigu sem njóti einkaréttar og sé þar af leiðandi í yfirburðarstöðu á markaði málsins, verði að gera sérstakar kröfur til fyrirtækisins þegar metið er hvort háttsemi þess falli undir 11. gr. samkeppnislaga. Að mati Póstmarkaðarins verði að gera þá kröfu að færð séu fram afgerandi rök til réttlætningar á því að málum sé öðruvísi farið í sátt þessari heldur en öðrum sáttum sem Samkeppniseftirlitið hefur gert. Þá gagnrýnir Samskip það að höfð sé hliðsjón af því að Íslandspóstur hafi látið af þeirri háttsemi sem verið hafi tilefni bráðabirgðaákvörðunar nr. 1/2010.

Í málum sem varða ætluð brot hefur Samkeppniseftirlitið að meginreglu aðeins verið reiðubúið að ljúka málum með sátt ef viðkomandi fyrirtæki viðurkennir brot og greiðir stjórnvaldssekt. Sú meginregla verður áfram lögð til grundvallar. Samkeppnislög heimila hins vegar að undantekningar séu gerðar frá þessari meginreglu og þetta mál er þess eðlis að slík undantekning er bæði málefnaleg og árangursrík. Til viðbótar ber að hafa í huga að „*sátt samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga getur eðli málsins samkvæmt falið í sér ákveðna málamiðlun. Sáttarákvæði samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitinu heimild til þess að framkvæma vissst hagsmunamat. Í þessu sambandi reynir á hvort virk samkeppni er betur tryggð og þar með hagsmunum almennings betur borgið í tilteknu máli með því að taka einhliða ákvörðun eða gera sátt við viðkomandi fyrirtæki. Þetta mat er mjög háð atvikum í hverju máli.*“, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.<sup>60</sup>

Í sáttinni felst, líkt og rakið er hér að framan, að Íslandspóstur hefur skuldbundið sig til að gera verulegar breytingar á skipulagi og starfsháttum fyrirtækisins og dótturfélaga þess. Hins vegar felst ekki í sáttinni viðurkenning á brotum af hálfu Íslandspósts. Þá er ekki um það að ræða að fyrirtækið greiði sektir vegna brota. Að þessu leyti er sáttin frábrugðin

<sup>60</sup> Hér má hafa hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti. Ákvæði um sáttir í þeim rétti eru uppbyggð með öðrum hætti en í samkeppnislögum hér á landi, sbr. m.a. 9. gr. reglugerðar ráðsins nr. 1/2003. Heimild til sáttar hefur hins vegar í EES/ESB-samkeppnisrétti sama tilgang að því leyti að úrræðið heimilar m.a. framkvæmdastjórn ESB að meta það hvort hagsmunir samkeppninnar sé betur tryggðir í einstökum málum með því annars vegar að taka hefðbundna ákvörðun og leggja á sektir vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu eða hins vegar að ljúka málinu með sátt þar engin niðurstaða um brot liggur fyrir (og ekki sekt) en viðkomandi fyrirtæki skuldbindur sig til að gera breytingar á háttsemi/skipulagi sínu til frambúðar. Fræðimenn hafa bent á þetta: „*The Commission should be entitled to balance the interest in deterring anti-competitive behaviour through fines against the interest in improving the functioning of a market by eliminating a competition problem for the future.*“ Sjá Faull & Nikpay, *The EU Law of Competition*, þriðja útgáfa 2014, bls. 131.

flestum sáttum sem Samkeppniseftirlitið gerir við fyrirtæki í málum af þessu tagi. Atvik í þessu máli leiða hins vegar til þess að sáttin við Íslandspóst felur í sér málefnalega niðurstöðu sem er árangursríkust miðað við aðstæður.

Hér ber að áréttu að í lögum er kveðið á um einkarétt ríkisins á árituðum bréfum undir 50 gr. og Íslandspósti falinn sá einkaréttur. Samhliða er fyrirtækinu ætlað að sinna alþjónustu sem m.a. felst í því að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum póstpjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Þar sem einstakir þjónustupættir alþjónustuveitenda á borð við Íslandspóst eru nær óhjákvæmilega afar samofnir, þ.m.t. dreifing pósts sem tilheyrir einkarétti annars vegar og dreifing pósts utan einkaréttar hins vegar, getur skapast talsvert ógagnsæi og vandkvæði við að meta meðalkostnað og viðbótarkostnað mismunandi þjónustupátta/vara. Þetta getur skapað hættu á að samkeppnisreksturinn verði niðurgreiddur af einkaréttarstarfsemi eða að erfitt verði að kveða upp úr um hvort svo sé eða ekki. Ætla má að slík niðurgreiðsla geti auðveldlega átt sér stað án þess að ásetningur sé til staðar. Samkvæmt lögum um póstpjónustu er Íslandspósti heimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum. Samþætt framkvæmd í starfsemi Íslandspósts og framangreind lagaumgjörð sem löggjafinn hefur skapað starfsemi Íslandspósts gera það að verkum að Íslandspóstur býr við flókna starfsumgjörð, þar sem óvissa getur ríkt m.a. um kostnað sem af alþjónustu hlýst og þar af leiðandi heimildina til að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi innan alþjónustu. Framkvæmd póstlaga sýnir þau álitaefni sem upp geta komið að þessu leyti. Undanfarin ár hefur t.a.m. verið til staðar ágreiningur á milli Íslandspósts og PFS um hver sé raunveruleg fjárhagsleg byrði félagsins vegna alþjónustuskuldna. Líkt og áður hefur komið fram hafnaði PFS niðurstöðu Íslandspósts um hver væri hin fjárhagslega byrði alþjónustuskuldunnar með ákvörðun nr. 17/2015 en með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015, dags. 19. október 2016 var ákvörðun PFS staðfest. Ekki liggur fyrir á þessu stigi hvert framhald málsins verður.

Kvartendur hafa haldið því fram gagnvart Samkeppniseftirlitinu að tekjur úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts séu nýttar í samkeppnisstarfsemi og jafnframt að fjárhagslegur aðskilnaður einkaréttarhluta og samkeppnisrekstrarhluta Íslandspósts hafi ekki verið í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um póstpjónustu, sbr. reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er óhjákvæmilegt að horfa til þess að í ákvörðun PFS nr. 18/2013, *Úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts ohf.*, var það meginniðurstaða stofnunarinnar að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts byggði á viðurkenndri aðferðarfræði og væri í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um póstpjónustu og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda. Síðan þessi ákvörðun var birt hefur PFS jafnframt birt yfirlit þar sem bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts vegna árána 2011, 2013 og 2014 er staðfestur og því lýst yfir að hann hafi verið í samræmi við 18. gr. laga um póstpjónustu og reglugerð nr. 313/2003 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda. Í fréttatilkynningu PFS vegna þessa kemur m.a. fram að ekki væri hægt að draga aðra ályktun en að gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar hafi verið eðlileg og einkarétturinn á þessum tveimur árum hafi staðið undir alþjónustubyrði félagsins. Í

ákvörðun PFS nr. 18/2013 kom einnig fram að við yfirferð hefði ekki fundist dæmi um að staðfærsla kostnaðar í kostnaðarbókhaldi Íslandspósts fælu í sér beina niðurgreiðslu einkaréttar á kostnaði vegna samkeppnisrekstrar. Í umfjöllun PFS á bls. 76-77 í nefndri ákvörðun kom hins vegar fram að tap hefði verið á ýmsum þjónustuflokkum sem ekki tilheyrðu einkarétti á árinu 2011.<sup>61</sup> Tilgreindur var þó sá fyrirvari í greiningu PFS að ekki lægi fyrir niðurstaða afkomulíkans félagsins þar sem tekið hefði verið tillit til þeirra breytinga sem PFS taldi rétt að gera á stofni fjárfestinga, ávöxtunarkröfu ofl. Í ákvörðuninni kristallaðist einnig hinn mikli ágreiningur PFS við Íslandspóst um það hver alþjónustubyrði Íslandspósts væri.

Þessi langvarandi ágreiningur PFS og Íslandspósts um fjárhæð alþjónustubyrði hefur skapað óvissu sem hefur torvelað nokkuð möguleika Samkeppniseftirlitsins á því að komast að áreiðanlegri niðurstöðu um það hvort Íslandspóstur hafi víxlنيðurgreitt einstaka samkeppnisstarfsemi eða ekki á einstökum tímabilum.

Eins og áður segir eru einstakir þjónustupættir alþjónustuveitenda á borð við Íslandspóst nær óhjákvæmilega afar samofnir, þ.m.t. dreifing pósts sem tilheyrir einkarétti annars vegar og dreifing pósts utan einkaréttar hins vegar. Sökum þessa getur skapast talsvert ógagnsæi og vandkvæði við að meta meðalkostnað og viðbótarkostnað mismunandi þjónustuflokka/vara sem myndað geta aðgreinda markaði í skilningi samkeppnislaga. Þetta felur í sér hættu á að samkeppnisreksturinn verði niðurgreiddur af einkaréttarstarfseminni eða að erfitt verði að kveða upp úr um hvort svo sé eða ekki. Þegar við bætist langvarandi ágreiningur á milli Íslandspósts og PFS um það hversu mikla fjárhagslega byrði Íslandspóstur ber vegna alþjónustuskyldunnar verður grundvöllur fyrir rannsókn á mögulegri víxlنيðurgreiðslu ennþá örðugri en ella enda getur sú byrði haft umtalsverð áhrif á afkomu einstakra þjónustuflokka sem lúta samkeppni og þar að lútandi mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu.

Sú flókna umgjörð sem löggjafinn hefur búið starfsemi Íslandspósts sem rekstarleyfishafa, einkaréttarhafa og alþjónustuveitanda er mikilvægur áhrifapáttur í starfsemi Íslandspósts. Á sama tíma hafa stjórnvöld hafa lagt þær kvaðir lagðar á Íslandspóst að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum póstpjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði, hefur fyrirtækinu ekki verið tryggðir tilteknir fjármunir til að standa undir þessum kvöðum, heldur er fyrirtækinu veittur einkaréttur á tiltekinni póstpjónustu og gengið út frá því að tekjur af þeirri starfsemi standi undir kvöðunum. Í þessu efni hefur löggjafinn ekki markað afdráttarlaus og skýr skil milli samkeppnisrekstrar og einkaleyfisstarfsemi enda gildir samkvæmt lögum um póstpjónustu að undir vissum kringumstæðum sé Íslandspósti heimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt (þ.e. samkeppnisrekstur). Af þessari umgjörð leiðir að það getur verið flókið viðfangsefni að tryggja að samkeppnisrekstur Íslandspósts njóti í engu einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins eða þeirrar stöðu sem af henni leiðir. Þetta sést best af því að Samkeppniseftirlitið hefur í sátt þessari talið nauðsynlegt að setja mjög ítarleg ákvæði um forsendur afkomuuppgjöra í samkeppnisrekstri, forsendur að baki óheimilli víxlنيðurgreiðslu o.s.frv. Flókið umhverfi eða óvissa um mikilvæga þætti í starfsemi markaðsráðandi fyrirtækja getur leitt til þess að

---

<sup>61</sup> Taldi PFS að ítarlegri greining væri nauðsynleg til að greina orsakir taprekstrar í einstökum þjónustuflokkum í samkeppnisrekstri ÍSP.

málefnalegt sé að leggja ekki á sektir, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17-18/2003, *Icelandair ehf. og Iceland Express ehf. gegn samkeppnisráði*.

Við mat á því hvort sáttin feli í sér fullnægjandi niðurstöðu horfir Samkeppniseftirlitið einnig til mats þess á tilteknum þáttum í þeim kvörtunum og ábendingum sem því hafa borist, sbr. nánari umfjöllun í kafla VIII 8.4 hér á eftir.

Í sáttinni viðurkennir Íslandspóstur ekki brot en með máli þessu lýkur þó rannsókn á þeim málum sem tilgreind voru hér að framan. Ljóst er af beitingu 17. gr. f. samkeppnislaga í máli þessu að Samkeppniseftirlitið telur að af stöðu Íslandspósts á markaði hafi stafað ákveðnar samkeppnishömlur sem mikilvægt sé að leysa úr og vinna gegn. Það er því nauðsynlegt að Íslandspóstur grípi til viðamikilla ráðstafana til að efla samkeppni og vinna gegn mögulegum samkeppnishindrunum í framtíðinni. Þar sem Íslandspóstur er reiðubúið til þess telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt, eins og hér stendur á, að taka endanlega afstöðu til umfangs brota sem fjallað var um annars vegar í andmælasgjöllum Samkeppniseftirlitsins og hins vegar í bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2010 eða til efnis þeirra að öðru leyti. Þá telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á því að rannsaka eða fjalla frekar um framangreind erindi. Mat Samkeppniseftirlitsins í þessu tilfelli er að mestu skipti að skapa sem fyrst bættu umgjörð um starfsemi Íslandspósts til frambúðar og kveða skýrar á um framkvæmd félagsins í samkeppnislegu tilliti.

Við mat á því hvort þetta feli í sér fullnægjandi lyktir málsins ber að horfa til þess að við útfærslu sáttarinnar hefur Samkeppniseftirlitið leitast við að leysa heildstætt úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í formlegum erindum og ábendingum sem borist hafa stofnuninni undanfarin ár og rakin hafa verið frammar í ákvörðun þessari. Þá hefur Íslandspóstur fallist á margvíslegar kvaðir sem fram koma í sáttinni sem að mati Samkeppniseftirlitsins eru til þess fallnar að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði verulega til frambúðar. Byggja kvaðirnar annars vegar á því að fyrirtækið fer með einkarétt ríkisins á tiltekinni póstpjónustu og hins vegar á sterkri stöðu fyrirtækisins að öðru leyti á póstmarkaði í heild.

Hér skiptir einnig máli að fyrir liggur ríkur samstarfsvilji Íslandspósts sem endurspeglast í því að fyrirtækið hefur með undirritun sáttarinnar skuldbundið sig til þess að gangast undir strangar kvaðir í starfsemi sinni. Er það í samræmi við þá áherslu sem Samkeppniseftirlitið kynnti í upphafi sáttarviðræðnanna, þ.e. að horft væri til þess að treysta samkeppnisumhverfi á póstmarkaði til framtíðar. Líkt og rakið hefur verið tengdust kvartanirnar í mörgum tilvikum beint og óbeint grunsemdum keppnauta um að tekjur úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts væru nýttar í samkeppnisstarfsemi. Ljóst er að tortryggni á markaði er sem slík til þess fallin að draga úr samkeppni, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013, *Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði*.

Í máli þessu hefur Samkeppniseftirlitið talið afar brýnt að greitt sé úr þeim flækjum sem framangreind staða mála á póstmarkaði hefur falið í sér svo að óvissu sé eytt og traust geti skapast á póstmarkaði. Í því skyni hefur Samkeppniseftirlitið kveðið á um það í sáttinni við Íslandspóst að fyrirtækið haldi framvegis skipulega og með skilgreindum og aðgreindum hætti utan um afkomu mismunandi samkeppnisstarfsemi fyrirtækisins í samræmi við viðtekna aðferðafræði sem fyrir liggur í tilteknum erlendum fordæmum innan EES/ESB-

samkeppniséttar. Nánar var gerð grein fyrir þessari aðferðafræði í umfjöllun í kafla VI hér að framan og í skýringum við einstakar greinar sáttarinnar (6-8. gr). Með þessum ákvæðum er skapaður aukinn samkeppnislegur agi í starfsemi Íslandspósts og innra og ytra eftirlit með starfsemi Íslandspósts gert skilvirkara. Með þessu móti er dregið verulega úr hættunni á því að samkeppnisstarfsemi Íslandspósts verði niðurgreidd í framtíðinni af hinni einkaréttarvörðu starfsemi félagsins í samkeppnisréttarlegum skilningi. Er þetta þannig jafnframt til þess fallið að eyða óvissu og vinna gegn því vantrausti sem virðist ríkja á póstmargaði gagnvart Íslandspósti.

Skiptir því miklu að Íslandspóstur er reiðubúinn til þess að ganga langt í breytingum á innra skipulagi og verklagi fyrirtækisins sem er til þess fallið að bæta umgjörð markaðarins til frambúðar. Til viðbótar féllst Íslandspóstur á að sett yrði á fót sérstök eftirlitsnefnd sem ætlað er að hafa eftirlit með því að ákvæði sáttarinnar nái fram að ganga. Markmiðið með skipan nefndarinnar er þannig að tryggja skilvirkt og viðvarandi eftirlit með að skilyrðum sáttarinnar sé fylgt. Þá hefur hér mikla þýðingu að PFS er þeirrar skoðunar að sáttin sé vel til þess fallin að draga úr þeirri tortryggni sem virðist hafa verið viðloðandi póstmargaðinn undanfarin ár. Stofnunin var jafnframt höfð með í ráðum við gerð umræddrar sáttar og gerir ekki athugasemdir við þau skilyrði sem þar koma fram.

Þá hefur einnig þýðingu að skilyrði sáttarinnar eru ekki einskorðuð við að taka á þeirri háttsemi sem til rannsóknar hefur verið eða kvartað hefur verið undan, heldur er horft til þess einnig að læra af fortíðinni og erlendum fordæmum, í því skyni að treysta samkeppnisumhverfi og skapa traust á póstmargaði til framtíðar. Þá er með sáttinni leitast við að leysa vandamál sem hafa sérstaka þýðingu á markaðnum nú um stundir. Í umfjöllun víða í ákvörðun þessari kemur fram hvernig sáttinni er ætlað að bæta samkeppnisumhverfið á póstmargaði. Vísast í þessu sambandi einkum til umfjöllunar í kafla VI og í kafla VII þar sem settar eru fram skýringar við einstök ákvæði sáttarinnar. Þá getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á þá gagnrýni sem kvartendur hafa sett fram á efni sáttarinnar, sbr. kafla VIII 8.3 hér á eftir.

Ennfremur er litið til þess að með því að ljúka málinu með sátt koma framangreind víðtæk fyrirmæli þegar til framkvæmda og hafa því mun fyrr jákvæð áhrif en ella. Þegar þetta er virt saman telur Samkeppniseftirlitið einsýnt að efni þeirrar sáttar sem Íslandspóstur hefur skuldbundið sig til að starfa eftir feli í sér fullnægjandi lyktir málanna og uppbyggilega leið til að stuðla að því að samkeppni á markaðnum gangi fyrir sig með skilvirkum og eðlilegum hætti í framtíðinni. Felur sáttin þannig sér málefnalega beitingu á heimild 17. gr. f samkeppnislaga. Við svo búið kalla almannahagsmunir ekki á ítarlegri umfjöllun um meinta háttsemi Íslandspósts en fram kemur í ákvörðun þessari.

### 8.3 Um gagnrýni á efnisatriði sáttarinnar

Í athugasemdum Samskipa kemur fram það mat að breytingar á verklagi og skipulagi Íslandspósts séu ekki umtalsverðar. Þá telur Póstmargaðurinn að þær ráðstafanir sem lagðar séu fram í sáttinni tryggi ekki að markmiðum hennar sé náð. Þá eru gerðar ýmsar athugasemdir við þá aðferðafræði byggt er á í sáttinni, t.d. varðandi kostnaðarviðmið.

Samkeppniseftirlitið áréttar að sáttinni er ætlað að vinna gegn hvers konar samkeppnishömlum, hagsmunaárekstrum og vantrausti sem stafað geta af stöðu Íslandspósts á póstmargaði og e.a. tengdum mörkuðum. Með skilyrðum sáttarinnar er

stefnt að því að samkeppni á póstmárkaði hér á landi geti farið fram á jafnræðisgrundvelli samhliða því sem tryggt er að Íslandspóstur geti rækt alþjónustuhlutverk sitt samkvæmt lögum um póstpjónustu og notið viðhlítandi breiddarhagkvæmni í starfsemi sinni eins og önnur fjölvörufyrirtæki án þess þó að hætta sé á því að samkeppnisstarfsemin verði niðurgreidd af einkaréttarvarðri starfsemi félagsins. Á þessum grundvelli og með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnisýslulaga hefur Samkeppniseftirlitið innleitt ítarlegar kvaðir um gerð sérstakra uppgjöra fyrir mismunandi samkeppnisstarfsemi félagsins í stað þess að kveða á um uppskiptingu á þeirri starfsemi fyrirtækisins sem deilir sömu starfsmönnum, húsnæði og tækjum við veitingu mismunandi þjónustu. Á hinn bóginn hefur Samkeppniseftirlitið kveðið á um lögformlegan aðskilnað í þeim tilvikum þar sem að mestu eru nýttir aðskildir framleiðsluþættir við veitingu þjónustunnar. Þannig er kveðið á um að hraðpóstþjónusta Íslandspósts skuli rekin í aðskildu félagi sem þurfi að sæta sömu kjörum og skilmálum í viðskiptum við Íslandspóst (móðurfélag) og önnur hraðpóstþjónustufyrirtæki.

Í athugasemdum aðila er víða almennt lagður rangur skilningur í það hvað langtímameðalviðbótarkostnaður (LRAIC) felur í sér og hvað samkeppnisþáttayfirlitin sem kveðið er á um í 7. gr. sáttarinnar hafa í för með sér. Sá langtímameðalviðbótarkostnaður sem umræðir er í meginatriðum allur kostnaður sem fellur til við að bæta við heilli þjónustueiningu (samkeppnisþætti eins og það er nefnt í 6. gr. sáttarinnar) og felur þessi langtímameðalviðbótarkostnaður bæði í sér fastan og breytilegan kostnað enda er allur kostnaður breytilegur í lengd. Sú aðferðafræði, sem lagt er upp með í sáttinni við gerð samkeppnisþáttayfirlitanna, sem kveðið er á um í 7. gr. sáttarinnar, á sér skýr fordæmi úr ESB/EES samkeppnisrétti, sbr. umfjöllun í kafla VI hér að framan. Með hliðsjón af hinu lagalega umhverfi Íslandspósts fæst heldur ekki séð að hægt sé að réttlæta strangari nálgun þar sem slíkt myndi efalítið leiða til óhagkvæmrar nýtingar framleiðsluþátta (þess fjármagns sem bundið er í starfsemi Íslandspósts) enda er breiddarhagkvæmni snar þáttur í starfsemi Íslandspósts eins og flestra annarra fjölvörufyrirtækja (e. multi-product-companies). Í þessu sambandi má t.d. benda á að Póstdreifing nýtur efalítið breiddarhagkvæmni í formi samlegðar við dreifingu auglýsingapósts meðfram dreifingu Fréttablaðsins og fleiri dagblaða.

Þá skal athygli vakin á því að Íslandspóstur þarf, sem handhafi rekstrarleyfis, að uppfylla kröfur póstlaga og reglugerða um að veita alþjónustu. Uppbygging dreifikerfisins verður að taka mið af þeirri skyldu en ekki aðeins dreifingu bréfa innan einkaréttar. Þeirri skyldu getur fylgt svokölluð alþjónustubyrði. Á hinn bóginn er í sáttinni gerð sú krafa til Íslandspósts að reiknaður sé stakstæður kostnaður við að veita einkaréttarvörðu þjónustuna og skal það gert miðað við það hvernig hagkvæmt fyrirtæki myndi veita hana. Þá má benda á í þessu sambandi að Íslandspósti er gert skylt að framkvæma aðgreint uppgjör fyrir þá starfsemi sem lýtur að vörubrettaflutningum og fyrirferðarmeiri flutningum sem eru í því sem næst beinni samkeppni við fyrirtæki sem stunda vöruflytningaakstur. Þarf Íslandspóstur m.a. að leggja mat á langtímameðalviðbótarkostnað við að reka þessa starfsemi til viðbótar við aðra starfsemi sína. Er nánar fjallað um þetta í skýringum við 6. og 7. gr. sáttarinnar hér framar.

Hvað varðar það sjónarmið Póstmárkaðarins, að það ætti að gera Íslandspósti skylt að selja þriðju aðilum aðgang að dreifikerfi félagsins, eða „grunnstoðum einkaréttarins“ (eins og það er orðað) á sama verði og félagið sjálft reiknar sér, telur Samkeppniseftirlitið að



rökin sem að baki þessu sjónarmiði liggja endurspegli ekki nægilega skýra sýn og skilning á starfsemi Íslandspóstis og því lagaumhverfi sem fyrirtækið býr við.

Í fyrsta lagi skal á það bent að dreifikerfi Íslandspóstis er ekki innviðir einkaréttarins eins og skilið verður af Póstmarkaðnum. Dreifikerfið er fremur innviðir alþjónustu og það þarf að vera þannig úr garði gert að Íslandspóstur geti sinnt alþjónustuskyldu. Aðrir póstrekendur bera ekki alþjónustuskyldu. Jafnframt eru tekjur Íslandspóstis af einkarétti m.a. notaðar til að halda uppi þjónustu á þeim svæðum þar sem óhagkvæmt er að veita þjónustuna, s.s. á ýmsum stöðum í dreifbýli þar sem kostnaður fyrirtækisins af þjónustunni er mun meiri en þær tekjur sem koma inn fyrir veitta þjónustu. Einkarétturinn gerir fyrirtækinu þannig kleift að bjóða upp á sömu gjaldskrá fyrir bréfaþóst óháð því hvar bréfið er póstlagt eða hver ákvörðunarstaður þess er.

Í öðru lagi skal á það bent að Íslandspósti er skv. sáttinni skylt að gera upp starfsemi sína m.t.t. þess að hægt sé að leggja mat á hvort víxlniðurgreitt sé úr einkaréttarstarfseminni til annarrar samkeppnisstarfsemi. Að því leyti er þess gætt að Íslandspóstur fái ekki notið óeðlilegs forskots vegna einkaréttarins.

Í þriðja lagi skal það einnig áréttað að PFS þarf að samþykkja verðskrá innan einkaréttar áður en hún getur tekið gildi og eru að því leyti takmörk á því hve mikið Íslandspóstur getur hagnast á einkaréttinum. Þá fylgist PFS einnig með því að framkvæmd Íslandspóstis innan alþjónustu sé þannig að allir landsmenn fái notið póstpjónustu á viðráðanlegu verði og ákveðnum gæðum.

Í fjórða lagi er það áréttað í sáttinni að Íslandspósti sé skylt að gera keppinautum kleift að kaupa dreifingu fjölpósts á óhagkvæmum svæðum á sérstöku heildsöluverði. Byggir það m.a. á því að um er að ræða þjónustu sem fellur utan við alþjónustuskyldu Íslandspóstis en vegna samlegðar í dreifingu innan alþjónustu er Íslandspósti kleift að sinna slíkri dreifingu á óhagkvæmum svæðum með mun minni tilkostnaði en öðrum. Með þessu ákvæði sáttarinnar er keppinautum Íslandspóstis á markaði fyrir dreifingu fjölpósts gert kleift að gera heildstæð og samkeppnishæf tilboð um dreifingu um allt landið til mögulegra viðskiptavina en fyrir liggur að það getur verið keppinautum Íslandspóstis fjötur um fót ef þeir geta ekki boðið fjölpóstdreifingu um allt landið. Þannig er stuðlað að jafnræði keppinauta Íslandspóstis á markaði fyrir dreifingu fjölpósts.

Í fimmta lagi mætti líta svo á að dómur dómstóls ESB í máli C-340/13, *bpost SA gegn belgísku póst- og fjarskiptastofnuninni*, varpi ákveðnu ljósi á það á hvaða grundvelli aðrir póstrekendur geta vænst þess að fá sérstök kjör hjá rekstrarleyfishafa. Niðurstaða dómstólsins var sú að bpost (sögulega pósfyrirtækið í Belgíu) hefði haft rétt til þess að veita lægri magnafslætti (e. quantity rebates) til söfnunaraðila miðað við innlagt heildarmagn heldur en til eiginlegra sendenda pósts.<sup>62</sup> Í þessu sambandi vísaði dómstóllinn

---

<sup>62</sup> Afsláttafyrirkomulag bpost fól í sér magnafslátt (e. quantity rebate) sem var reiknaður af því magni sem var lagt inn til dreifingar og var slíkur afsláttur veittur bæði milliliðalausum (þ.e. eiginlegum) sendendum og söfnunaraðilum. Magnafsláttur söfnunaraðila miðaðist hins vegar ekki við heildarmagnið sem hann lagði inn til dreifingar, ólíkt því sem átti við í tilviki milliliðalausra sendenda, heldur miðaðist hann með aðgreindum hætti við það magn sem hver einstakur viðskiptavinur söfnunaraðilans lagði af mörkum til heildarmagnsins sem söfnunaraðilinn afhenti. Auk magnafsláttu fól afsláttafyrirkomulag bpost í sér afslátt vegna rekstrarhagræðis (e. operational rebate) sem endurspeglaði umflýjanlegan kostnað bpost vegna verkþátta í póstferlinu sem söfnunaraðilar sinntu.

m.a. til þess að magnafslættirnir væru til þess fallnir að örva eiginlega sendendur til að senda meiri póst og ef bPost þyrfti að veita magnafslætti til söfnunaraðila til jafns við eiginlega sendendur gæti hann þurft að takmarka eða jafnvel leggja niður magnafsláttarskrá sína til þess að verja fjárhagsöryggi sitt. Inntakið í þessum dómi getur vart talist fara saman við það að skylda Íslandspóst til að selja öðrum póstrekkendum aðgang að dreifikerfinu (þ.e. þeim mannafla, húsnæði og tækjum sem félagið hefur yfir að ráða) á einhvers konar heildsöluverði. Annað hvort þurfa betri kjör til annarra póstrekkenda að byggja á sparnaði vegna verkþátta í póstferlinu sem þeir sinna eða/og hvata undirliggjandi eiginlegra sendenda sem eru í viðskiptum við viðkomandi póstrekkanda til að póstleggja meira magn. Hjá Íslandspósti er nú þegar í gildi sérstök gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu þar sem tekið er mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu.

Hvað varðar athugasemdir við fyrirkomulag eftirlits með sáttinni er rétt að leiðrétta þann misskilning að Íslandspóstur „skipi alla fulltrúa“ hennar, líkt og haldið hefur verið fram. Í 11. gr. sáttarinnar kemur skýrt fram að nefndin skuli skipuð þremur mönnum og þar af skuli tveir þeirra vera óháðir Íslandspósti, þ. á m. formaður. Íslandspóstur á eingöngu að tilnefna nefndarmenn en tilnefningu hinna tveggja óháðu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Endanleg ákvörðun um skipun hinna tveggja óháðu fulltrúa liggur því hjá Samkeppniseftirlitinu.

Ekki verður nánar vikið að sjónarmiðum kvartenda hér heldur vísast til skýringa við einstakar greinar sáttarinnar þar sem ljósi er varpað á ýmsa þá þætti sem athugasemdir þeirra varða.

#### 8.4 Um efnisatriði kvartana

Við heildarmat á því hvort sáttin við Íslandspóst feli í sér fullnægjandi niðurstöðu ber að horfa til þess að ekki er unnt að fallast á öll þau atriði sem kvartendur hafa talið fela í sér samkeppnishömlur og kalla á aðgerðir. Í því sambandi getur m.a. nýleg dómaframkvæmd skipt máli sem og sjónarmið Íslandspósts og aðgerðir þess fyrirtækis. Verður nú vikið nánar að þessu.

#### *Rannsóknir tengdar innkomu Póstmarkaðarins á póstsöfnunarmarkað*

Í kafla VIII 2 hér að framan var fjallað um kvartanir Póstmarkaðarins sem tengdust innkomu félagsins inn á póstsöfnunarmarkaðinn. Þar kemur m.a. fram að í kjölfar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins til bráðabirgða nr. 1/2010 náðust samningar milli Íslandspósts og Póstmarkaðarinnis sem gerðu því félagi kleift að hasla sér völl á markaðnum. Með því var lokið þeirri synjun á viðskiptum sem Póstmarkaðurinn hafði talið fela í sér alvarlegt brot á samkeppnislögum.

Samkeppniseftirlitið hefur einnig haft hliðsjón af fyrrnefndum dómi dómstóls ESB í máli bpost (belgíska póstsins) frá 11. febrúar 2015 í máli nr. C-340/13 en í því máli er fjallað um stöðu svokallaðra söfnunaraðila (e. *consolidators*), á borð við Póstmarkaðinn, sem eiga í viðskiptum við póstdreifingarfyritæki. Í málinu tók dómstóllinn afstöðu til túlkunar á jafnræðisreglu 12. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB um frekari opnun póstmarkaða í Evrópu

fyrir samkeppni.<sup>63</sup> Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að bpost SA hefði ekki brotið jafnræðisreglu umræddrar tilskipunar með því að innleiða mismunandi magnafsláttarkerfi fyrir annars vegar söfnunaraðila og hins vegar sendendur sem leggja sjálfir milliliðalaust mikið magn af pósti inn til dreifingar hjá bpost.<sup>64</sup>

Afsláttafyrirkomulag bpost fól í sér magnafslátt (e. *quantity rebate*) sem var reiknaður af því magni sem var lagt inn til dreifingar og var slíkur afsláttur veittur bæði milliliðalausum sendendum og söfnunaraðilum. Magnafsláttur söfnunaraðila miðaðist hins vegar ekki við heildarmagnið sem hann lagði inn til dreifingar, ólíkt því sem átti við í tilvikum eiginlegra (þ.e. milliliðalausra) sendenda, heldur miðaðist hann með aðgreindum hætti við það magn sem hver einstakur viðskiptavinur söfnunaraðilans lagði af mörkum til heildarmagnsins sem söfnunaraðillinn afhenti. Auk magnafslátta fól afsláttafyrirkomulag bpost í sér afslátt vegna rekstrarhagræðis (e. *operational rebate*) sem endurspeglaði umflýjanlegan kostnað bpost vegna verkþátta í pósthöfnun sem söfnunaraðilar sinntu.

Dómstóllinn taldi að slík mismunandi magnafsláttakjör myndu einungis fela í sér brot gegn jafnræðisreglunni ef eiginlegir sendendur og söfnunaraðilar væru í sambærilegri stöðu á póstdreifingarmarkaði og að engar hlutlægar réttlætningarástæður væru til staðar. Með hliðsjón af markmiði magnafsláttarkerfisins taldi dómstóllinn að umræddir aðilar væru ekki í sambærilegri stöðu. Að mati dómstólsins var markmiðið með magnafsláttinum að ýta undir eftirspurn eftir pósthjónustu, m.ö.o. átti umræddur magnafsláttur að hafa hvetjandi áhrif á viðskiptavinum bpost SA til að fjölga magni pósthjónustu og þar með auka veltu fyrirtækisins.

Dómstóllinn taldi að einungis eiginlegir sendendur væru hvattir áfram af magnafsláttarkerfinu þar sem pósthjónustur eiga uppruna sinn frá þeim og væru þeir einir í stöðu til að auka eftirspurn eftir pósthjónustu. Söfnunaraðilar safna hins vegar einungis pósti frá eiginlegum sendendum og hafði magnafsláttarkerfið því ekki sömu hvetjandi áhrif á þá. Dómstóllinn tók sérstaklega fram að ofangreind niðurstaða gengi ekki í berhöggi við dóm hans í málum nr. C-287/06 – C-292/06, *Deutsche Post gegn Þýskalandi*, um að sendendur og söfnunaraðilar gætu talist vera í sambærilegri stöðu hvað varðar afslátt vegna rekstrarhagræðis (e. *operational discounts*). Samkvæmt dómstólnum á það sama ekki sjálfkrafa við um magnafslátt svo sem þá sem um ræddi í málinu. Niðurstaða dómstólsins var því sú að magnafsláttarkerfi bpost SA hafi ekki falið í sér ólögmæta mismunun samkvæmt jafnræðisreglu 12. gr. tilskipunarinnar.

Hjá Íslandspósti nutu eiginlegir sendendur, sem afhentu mikið magn pósts í einu, ekki hvetjandi magnafslátta umfram söfnunaraðila m.v. innlagt heildarmagn enda þótt með hliðsjón af framangreindum dómi sé ljóst að slík útfærsla hefði getað verið viðeigandi. Telur Samkeppniseftirlitið að rétt sé að halda þessu til haga þegar aðgerðir Íslandspósts eru metnar.

#### *Erindi Póstmarkaðarins vegna dagstafar*

Sem fyrr segir barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun frá Póstmarkaðinum yfir töfum á dreifingu á pósti frá stórnotendum samkvæmt dreifikerfi Íslandspósts sem og erfiðleikum

<sup>63</sup> Tilgangur þeirrar reglu er m.a. efla samkeppni í pósthjónustu, sbr. 6. mgr. og áfram í álitum Sharpston aðallögsögumanns í málinu, álit frá 16. október 2014.

<sup>64</sup> Bpost er sögulega pósthjónustufyrirtæki í Belgíu. Var það áður að fullu í eigu ríkisins og var naut einkaréttar.

sem stórnotendur stóðu frammi fyrir við að senda svokallaðan A-póst, þ.e. póst með hraðari dreifingu.

Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga frá Íslandspósti. Fram komu ítarlegar skýringar á því hvernig móttaka, meðhöndlun og dreifing á magnpósti frá stórnotendum fór fram hjá Íslandspósti og þá var tekið fram að fyrirhugað væri að breyta tilteknum verkferlum sem kæmu þá til móts við hluta af þeim umkvörtunarefnum sem fjallað var um í erindi Póstmarkaðarins.

Samkeppniseftirlitið taldi að ekki hefðu komið fram vísbendingar um brot Íslandspósts. Þá skiptir hér máli að umræddir viðskiptaskilmálar voru staðfestir af PFS með ákvörðun nr. 16/2011, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2011, sbr. dóm héraðsdóms Reykjavíkur nr. 2167/2012 en þar hafnaði dómstóllinn því að umræddir viðskiptaskilmálar sem snúa að dreifingu magnpósts hafi falið í sér brot gegn lögum um póstpjónustu nr. 19/2002 og 11. gr. samkeppnislaga. Nánar tiltekið segir í niðurstöðu héraðsdóms:

*„Þegar litið er til þess sem að framan er rakið um að stórnotendur eigi samkvæmt viðskiptaskilmálunum kost á fleiri þjónustuleiðum og með hliðsjón af framlögðum gögnum málsins, m.a. um markaðshlutdeild stefnanda, er það mat dómsins að stefnandi hafi ekki fært fram haldbær rök fyrir þeirri staðhæfingu sinni að skilmálarnir hafi valdið eða muni valda alvarlegri röskun á starfsemi þeirra aðila sem þeir taka til eða að forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja í póstmíðlun séu brostnar. Þá hefur stefnandi ekki leitt líkur að þeim fullyrðingum sínum um að stefndi ÍSP hafi með einhverjum hætti reynt að spilla fyrir eða stöðva starfsemi stefnanda með umræddum breytingum á viðskiptaskilmálum sínum. Að þessu virtu verður ekki talið að með umræddum skilmálum stefnda ÍSP hafi með einhverjum hætti verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá verður ekki séð að í þeim felist mismunum sem brjóti gegn ákvæðum 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, svo sem stefnandi heldur fram í stefnu.“*

Til viðbótar ber að horfa til þess að með ýmsum skilyrðum í sáttinni, s.s. varðandi verðskrár, skilmála og aðgang keppnauta að þjónustu (4. gr.) og innleiðingu samkeppnisréttaráætlunar (10. gr.), er dregið úr líkum á að framkvæmd og útfærsla dreifingar hjá Íslandspósti skapi hættu á að samkeppni skekkist í framtíðinni.

*Erindi Póstmarkaðarins vegna gjaldskrár 51-2000 gr.*

Póstmarkaðurinn hélt því fram þessi gjaldskrá Íslandspóst hefði hindrað samkeppni sem óvissa ríkti um þau kjör sem félagið fengi frá Íslandspósti í slíkum viðskiptum. Við mat á þessu ber að horfa til eftirfarandi atriða.

Í mars 2012 sendi Samkeppniseftirlitið umsögn til PFS í tilefni samráðs sem stofnunin efndi til vegna fyrirhugaðra breytinga á uppbyggingu gjaldskrár og skilmálum Íslandspósts innan einkaréttar. Í tilefni af nefndu erindi og öðrum ábendingum Póstmarkaðarins nýtti Samkeppniseftirlitið tækifærið og benti í umsögn sinni á að ákjósanlegt væri að samhliða skoðun á gjaldskrá og skilmálum bréfaþósts í einkarétti yrði farið í skoðun á gjaldskrá félagsins fyrir bréfaþóst 51-2000 gr. Fram kom það mat Samkeppniseftirlitsins að í

gjaldskránni væri notast við matskennda og huglæga mælikvarða við ákvörðun afsláttar öfugt við þá hlutlægu mælikvarða sem byggt væri á fyrir gjaldskrá innan einkaréttar. Hætta væri á því að slíkir matskenndir mælikvarðar gætu skekkt samkeppni. Þá var vakin athygli á því að aðgreining blaða og tímarita frá þyngdarflokknum 51-2000 gr. styddist ekki við hefðbundin viðmið um markaðsskilgreiningu og að slíkur póstur ætti að teljast til umrædds þyngdarflokks. Vísað var til þess að í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu segir að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði og að þær skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli jafnræðis. Þá segir að PFS sé heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Í samræmi við þetta getur PFS gert athugasemdir við verðskrár Íslandspósts fyrir pakka sem eru 51-2000 gr. þótt þær séu ekki háðar samþykki stofnunarinnar. Með vísan til framangreinds taldi Samkeppniseftirlitið rétt að beina því til PFS, í því skyni að efla samkeppni, að stofnunin beitti sér fyrir því að Íslandspóstur útfærði gjaldskrár fyrir þyngdarflokkinn 51-2000 gr. í samræmi við nefndar forsendur. Að svo komnu máli taldi Samkeppniseftirlitið ótímabært að taka ákvörðun um hvort ástæða væri til að taka erindi Póstmarkaðarins til nánari skoðunar.

Þann 22. mars 2013, í kjölfar kvörtunar til PFS vegna hækkunar á umræddri gjaldskrá, tók PFS bráðabirgðaákvörðun nr. 3/2013 þess efnis að nefndum verðskrárbreytingum Íslandspósts í þessum þyngdarflokk, sem fyrirhugað var að tækju gildi þann 1. apríl 2013, yrði frestað þar til bætt yrði úr þeim ágöllum sem stofnunin taldi að verðskráin væri haldin. Niðurstaða PFS var að Íslandspóstur hefði ekki gert fullnægjandi grein fyrir þeim forsendum sem breytingarnar byggðust á og að uppbygging nýrrar gjaldskrár og afsláttarkjara hafi ekki verið í samræmi við þær forsendur sem settar voru með ákvörðun PFS nr. 16/2012.

Þann 11. júní 2013, eftir að Íslandspóstur hafði formlega óskað eftir sáttarviðræðum við Samkeppniseftirlitið, sendi Íslandspóstur PFS nýja gjaldskrá og skilmála fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 gr., sem félagið fyrirhugaði að tækju gildi 1. janúar 2014. Þá tilkynnti félagið jafnframt að þær breytingar yrðu gerðar á fyrirkomulagi bréfaþósts í þessum þyngdarflokk, að innan hans myndu framvegis teljast þær sendingar sem fram að þessu hefðu tilheyrt vörflokknum „Blöð og tímarit“. Þessir tveir flokkar myndu því verða sameinaðir og kallast „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“ Upplýsti Íslandspóstur að fallið hefði verið frá þeim breytingum sem taka áttu gildi þann 1. apríl 2013 og að Íslandspóstur teldi að með hinni nýju gjaldskrá hafi fyrirtækið tekið tillit til þeirra athugasemda sem fram komu hjá PFS í bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar en þær sneru m.a. að kostnaðarforsendum, afslætti vegna afhents magns í einu, afsláttarkjara vegna reglubundinna viðskipta og tekjuauka vegna breytinganna. Voru þær athugasemdir m.a. byggðar á sjónarmiðum sem aflað hafði verið frá Árvakri og Póstdreifingu.

Að undangenginni ítarlegri skoðun á hinni nýju gjaldskrá og samráðsferli með aðilum á markaðnum staðfesti PFS með ákvörðun nr. 3/2014 að Íslandspósti væri heimilt að leggja niður sérstaka gjaldskrár fyrir blöð og tímarit og sameina hana þyngdarflokknum „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“ og að Íslandspóstur hafi gert grein fyrir kostnaðargrundvelli umræddrar gjaldskrár. Þá voru skilmálar taldir uppfylla skilyrði 5. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu. Að sögn PFS var með þessum breytingum um lokaáfangu að ræða í því verkefni Íslandspósts að gera umrædda gjaldskrár sambærilega við aðrar gjaldskrár félagsins, þ.e. með því að miða hana út frá þyngd, ummáli og magni póstsendinga.

Ljóst er að gjaldskráin og þeir skilmálar sem lúta að henni gilda með almennum hætti. Með vísan til framanritaðs er jafnframt ljóst að PFS og Íslandspóstur brugðust við þeim tilmælum sem Samkeppniseftirlitið setti fram í umsögn sinni í mars 2012 og ný og endurbætt gjaldskrá tók gildi í upphafi árs 2014.

Hér skiptir og máli að með ýmsum skilyrðum í sáttinni, s.s. um verð og skilmála (4. gr.), auk kvaðar um innleiðingu samkeppnisréttaráætlunar (10. gr.), er dregið úr líkum á slík vandkvæði sem hér voru talin vera fyrir hendi skapist á ný þ.a. samkeppni kunni að skekkjast.

### *Erindi Samskipa*

Í erindi Samskipa, dags. 5. október 2011, er á því byggt að fjárhagslegur aðskilnaður einkaréttarhluta og samkeppnisrekstrarhluta Íslandspósts sé hvorki í samræmi við ákvæði laga um póstpjónustu né ákvæði samkeppnislaga. Í aðalatriðum er því haldið fram að uppbygging og rekstur vöruflutninga Íslandspósts hafi verið niðurgreidd af einkaréttarstarfsemi félagsins á þann hátt að starfsemi félagsins brjóti í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Hafi Íslandspóstur brotið af sér með því að nýta afkomu fyrirtækisins í einkarétti til uppbyggingar á vöruflutningastarfsemi sinni. Var í erindi Samskipa m.a. bent á að nýleg pósthús félagsins væru fremur til þess fallin að mæta þörfum vöruflutningafyrirtækis heldur en póstpjónustufélags.

Skýringa Íslandspósts var aflað, sbr. umfjöllun hér að framan. Benti fyrirtækið m.a. á að eldri byggingar félagsins á landsbyggðinni hafi ekki verið sniðnar að þörfum fyrirtækisins heldur fremur símaþjónustu Pósts og síma, fyrirrennara Íslandspósts, og hafi hentað starfsemi Íslandspósts afar illa. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru skýringar Íslandspósts á endurnýjun pósthúsa að mörgu leyti málefnalegar enda þótt telja megj líklegt að vilji til að flytja vörur í auknum mæli gæti hafa haft áhrif á hönnun hinna nýju pósthúsa. Til viðbótar verður einnig að líta til þess að umsvif félagsins á sviði bögglaflutninga hafa farið vaxandi á ný eftir samdráttarskeið hrunáranna vegna aukinna viðskipta einstaklinga gegnum internetið á sama tíma og bréfasendingum hefur farið jafnt og þétt fækkandi samhliða aukinni rafvæðingu póstsamskipta.<sup>65</sup> Þessi þróun virðist gera það að verkum að starfsemi Íslandspósts stefni óhjákvæmilega sífellt meira í þann farveg að sinna dreifingu á fyrirferðarmeiri og þyngri sendingum fremur en bréfasendingum.<sup>66</sup> Af öllu samanlögðu má draga þá ályktun að út frá eðli fyrirtækisins sem flutningafyrirtækis, með hliðsjón af breyttri samsetningu póstsendinga og einnig m.t.t. alþjónustukvaða, sé hægt að réttlæta endurnýjun eldri pósthúsa á þann veg sem gert var. Það breytir hins vegar ekki því að nýti samkeppnisstarfsemi Íslandspósts viðkomandi pósthús verður að reikna henni viðeigandi hlut í þeim kostnaði sem hlýst af rekstri þeirra og fjármagnsbindingu. Það er Íslandspósti skylt að gera með samkeppnisþáttauppgjörum þeim sem kveðið er á um í 7. gr. sáttarinnar sem liggur til grundvallar þessari ákvörðun.

<sup>65</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti hefur pakkamagn t.a.m. aukist um 11% á milli áráanna 2015 og 2016 þegar þetta er ritað. Fækkun bréfasendinga endurspeglast ekki aðeins hér á landi heldur alls staðar í hinum vestræna heimi. Þann 22. september 2016 var t.d. birt frétt þess efnis á vef RÚV að fjölda starfsmanna danska ríkispóstfélagsins hefði verið sagt upp störfum vegna fækkunar bréfaþóstsendinga. Þann 21. mars 2011 var sagt frá því á vef Viðskiptablaðsins að starfsmönnum breska ríkispóstfélagsins, Royal Mail, hefði fækkað um 65.000 frá árinu 2002 vegna mikillar fækkunar bréfaþóstsendinga.

<sup>66</sup> Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 17. nóvember 2015 um póstmárkaðinn (SWD(2015) 207 final), bls. 80, kemur m.a. fram að á milli áráanna 2008 og 2013 hafi fjöldi póstlagðra bréfa dregist saman um liðlega 20% innan sambandsins á sama tíma og pakkasendingum sem dreift er af alþjónustuveitendum hafi fjölgað um nálega 19%.

### *Erindi vegna Möppunnar*

Póstmarkaðurinn telur að brot hafi átt sér stað í tengslum við uppbyggingu og þróun Íslandspóstis á svokölluðu rafrænu pósthólfi, Möppunni. Er því haldið fram að ekki hafi verið gætt að fjárhagslegum aðskilnaði á milli þess hluta Íslandspóstis sem rekinn er fyrir opinbert fé og þess samkeppnisrekstrar sem í þjónustu Möppunnar felst, þ.e. rafrænni miðlun og varðveislu gagna.

Samkeppniseftirlitið bendir hér á að í 9. gr. sáttarinnar er kveðið á um að félag Íslandspóstis, ePóstur ehf., sem heldur utan um umrædda starfsemi, Möppuna, skuli áfram rekið í aðskildu dótturfélagi. Til viðbótar hafa verið sett sérstök ítarlega útfærð skilyrði um sjálfstæði dótturfélaga Íslandspóstis, félagaform og fjármögnun þeirra sem og sérstakar reglur um viðskipti og samninga á milli félaga innan samstæðunnar.

Það er m.a. með hliðsjón af umræddri kvörtun Póstmarkaðarins og ábendingu sama efnis varðandi Möppuna sem sett eru skilyrði í sáttinni þess efnis að Íslandspósti verði óheimilt að veita dótturfélögum sínum lán á kjörum sem eru undir markaðskjörum sem sambærileg fyrirtæki njóta. Þá verður Íslandspósti ekki heimilt að leggja nýtt hlutfé til dótturfélags í samkeppnisrekstri í því skyni að fjármagna taprekstur nema sýnt sé fram á með trúverðugri viðskiptaáætlun að hlutfjárukningin sé liður í arðbærri uppbyggingu nýrrar starfsemi (t.d. frumkvöðlastarfs). Þá segir að öll viðskipti á milli Íslandspóstis og dótturfélaga skuli vera á viðskiptalegum forsendum. Skuli öll dótturfélög rekin í hagnaðarskyni og séu dótturfélög rekin með tapi í tvö ár í röð eða í tvö ár af þremur samliggjandi rekstrarárum, skuli leggja starfsemina niður eða selja hana frá félaginu.

### *Erindi Póstdreifingar vegna fjölpóstdreifingar Íslandspóstis*

Póstdreifing heldur því fram Íslandspóstur hafi með ólögumætum hætti niðurgreitt rekstur sinn á samkeppnismarkaði (fjölpóstdreifingu) með fé úr einkaréttarstarfsemi félagsins. Að mati Póstdreifingar feli nýtt dreifikerfi Íslandspóstis í sér að kostnaður af rekstri í samkeppni sé sívaxandi þáttur í föstum kostnaði starfseminnar í heild og því í vaxandi mæli borinn uppi af tekjum úr einkaréttarstarfsemi. Á því er byggt að fjölpóstdreifing Íslandspóstis eigi þátt í taprekstri félagsins undanfarin ár og að tapreksturinn væri enn meiri ef ekki væri fyrir einkaréttarstarfsemi þess. Þá kom fram í athugasemdum Póstdreifingar að félagið sé ekki sammála því mati Samkeppniseftirlitsins að sáttin feli í sér fullnægjandi lyktir þeirrar kvörtunar sem Póstdreifing sendi eftirlitinu í mars 2015.

Samkeppniseftirlitið tekur hér fram að í sáttinni við Íslandspóst er í 6. gr. kveðið á um að skilgreina skuli fjölpóstdreifingu sem sérstakan samkeppnisþátt. Íslandspósti er svo skylt að gera sérstök uppgjör um starfsemina skv. 7. gr. sem eru sniðin að því markmiði að vinna gegn því að hægt verði að víxlniðurgreiða þessa starfsemi úr einkarétti í framtíðinni. Þess má til dæmis geta að sérstaklega er kveðið á um það í grein 7.2, um mat á langtímaviðbótarkostnaði, að ef viðkomandi samkeppnisþáttur skapar aukna starfsmannabörf hjá Íslandspósti, verði að færa kostnað vegna þess þeim sama samkeppnisþætti til gjalda óháð því hvar innan fyrirtækisins viðbótarpörfin kemur fram. Sambærilegt mat skal einnig leggja á kostnað fyrirtækisins vegna tækja, húsnæðis og fleira sem nýtist viðkomandi samkeppnisþætti. Þá er jafnframt í 8. gr. sáttarinnar kveðið á um aðgerðir sem Íslandspósti beri að grípa til við yfirvofandi taprekstur eða ef taprekstur verður á viðkomandi samkeppnisþætti.

Þá skal það áréttað, sem fram kemur hér fram í skýringum við 6. gr. sáttarinnar, að í tilviki fjölpósts er Íslandspósti skylt að gera upp fjölpóstsstarfsemi sína sem eina heild, hvort sem hún á sér stað í þéttbýli eða á svonefndum óhagkvæmum svæðum, enda gerir Íslandspóstur (og keppinautar Íslandspósts) gjarnan heildartilboð í dreifingu fjölpósts til einstakra viðskiptavina m.v. dreifingu á landsvísu. Þetta hefur í för með sér þá kvöð fyrir Íslandspóst að reikna fjölpóstsstarfsemi sinni til gjalda eins konar millideildaverð fyrir dreifingu á óhagkvæmum svæðum. Viðkomandi millideildaverð skal vera í samræmi við þá heildsölugjaldskrá og skilmála sem aðrir dreifingaraðilar fjölpósts mæta m.v. sams konar viðskipti aðila í sömu stöðu, sbr. 5 gr. sáttarinnar. Í þessu sambandi skal það jafnframt áréttað að Íslandspósti ber að gæta þess að viðhlítandi heildsölukjör einstakra viðskiptavina, óháð því hver á í hlut, miðist við raunverulegt magn sem sent er en ekki áætlun um sendingar.<sup>67</sup> Ella getur skapast hættu á að sumir aðilar njóti betri/verri kjara en þeir ættu að njóta, þ.m.t. aðrir póstrekendur, þ.e. ef áætlanir ganga ekki eftir.

Þá er með ákvæðum í 3. gr. sáttarinnar, er varðar starfsskipulag Íslandspósts, kveðið á um aðgreiningu á milli framkvæmdaþáttar rekstrarins (Framkvæmd) annars vegar og sölupaþttar rekstrarins (Sala) hins vegar. Markmið með þeirri aðgreiningu er að draga fram skarpari skil milli framkvæmdar og sölu og koma þannig í veg fyrir hagsmunaaðrekstra. Tryggt á að vera að Framkvæmd og Sala verði aðskilin með þeim hætti að hvor þáttur fyrir sig verði rekinn sjálfstætt og aðskilinn í daglegri stjórnun og með aðgangsstýringu að húsnæði og upplýsingakerfum. Innan Framkvæmdar fari fram hlutlæg útteiling kostnaðar á vörur og þjónustu sem síðan myndar kostnaðargrunn fyrir verðlagningu Íslandspósts hvort sem er í heildsölu eða smásölu. Innan Sölu skal fara fram skilgreining og verðlagning vara í smásölu sem ekki heyra undir einkarétt. Íslandspóstur skal m.a. tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að rekstrarlegar trúnaðarupplýsingar í kerfum félagsins séu eingöngu aðgengilegar starfsmönnum viðkomandi sviða.

Telur Samkeppniseftirlitið framangreint vera til þess fallið að skapa trausta umgjörð og stuðla að jöfnum samkeppnisskilyrðum á markaði fyrir fjölpóst.

#### *Ýmsar ábendingar*

Auk framangreindra formlegra erinda hafa Samkeppniseftirlitinu einnig borist nokkrar ábendingar sem falið hafa í sér kvartanir yfir samkeppnisstarfsemi Íslandspósts.

Samkeppniseftirlitið telur að ábendingar þessar eiga það sameiginlegt að endurspegla vantraust og ásakanir um að samkeppnisstarfsemi Íslandspósts sé með einum eða öðrum hætti niðurgreidd með fé úr einkaréttarstarfseminni, þ.e. að um ólöglega víxlniðurgreiðslu sé að ræða. Í ábendingunum er að meginstefnu á því byggt að samkeppnisstarfsemi Íslandspósts, hvort sem um er að ræða hraðpóstþjónustu, rafræna miðlun, fjölpóst eða flutningsmiðlun, beri ekki þann kostnað sem starfsemin eigi með réttu að bera og starfi fyrirtækið því ekki með eðlilegum hætti á hinum almenna markaði í samkeppni við einkaaðila.

---

<sup>67</sup> Sé miðað við áætlun um sendingar í upphafi gefins tímabils skulu kjörin endurskoðast í lok tímabilsins þ.a. endanleg kjör miðist við endanlegt magn á tímabilinu. Getur þá e.a. myndast skuld eða inneign. Hið sama skal gilda um fjölpóstdreifingu Íslandspósts sjálfs í þessu sambandi sem og aðra dreifingu.



Við gerð og útfærslu sáttarinnar hefur verið tekið tillit til framangreindra ábendinga. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að með ítarlegum ákvæðum um gerð aðgreindra rekstraruppgjöra fyrir mismunandi samkeppnisstarfsemi innan Íslandspóst og ákvæðum um viðskipti og fjármögnun dótturfélaga innan samstæðu Íslandspóst sé ráðist að rótum þess vanda sem tengist mögulegri víxlنيðurgreiðslu. Þá er m.a. lögð sú kvöð á Íslandspóst að færa hraðpóstþjónustustarfsemi sína út úr móðurfélaginu inn í dótturfélag og lúti þaðan í frá þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 9. gr. sáttarinnar. Er með þessum skilyrðum unnið markvisst gegn því að Íslandspóstur geti í framtíðinni víxlنيðurgreitt samkeppnisstarfsemi sína, hvort sem hún er rekin innan móðurfélagsins eða innan dótturfélaga fyrirtækisins. Með sáttinni er samkeppnisstarfsemi Íslandspóst jafnframt sniðinn skýrari rammi, stuðlað er að auknum aga í samkeppnisstarfsemi félagsins og eftirlit með starfsemi Íslandspóst auðveldað verulega. Allt er þetta til þess fallið að bæta samkeppnisumhverfið á póstmargaði og tengdum mörkuðum og efla viðskiptatraust.

## **IX. ÁKVÖRÐUNARORÐ**

Íslandspóstur ohf. og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt skv. 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Hefur félagið samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirritun sinni og er hún því bindandi fyrir það. Er efni sáttarinnar birt hér í ákvörðunarorði:

### **I.**

#### **Markmið**

##### **1.**

#### **Markmið ráðstafana**

Samkvæmt rekstrarleyfi fer Íslandspóstur með einkarétt ríkisins til þess að dreifa árituðum bréfum undir 50 g. Í ljósi þess sem og stöðu fyrirtækisins á póstmargaði skuldbindur Íslandspóstur sig til þess að grípa til ráðstafana, sem tilgreindar eru í sátt þessari. Markmið þeirra ráðstafana er að efla samkeppni á þeim sviðum póstmargaðar sem fyrirtækið starfar á, með því að vinna gegn samkeppnishömlum sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stafað af stöðu Íslandspósts á póstmargaði og tengdum mörkuðum. Í því skyni að ná því markmiði hafa þau fyrirmæli, sem fram koma í sátt þessari eftirfarandi megintilgang:

- a. Stuðla að aukinni fjarlægð á milli samkeppnisrekstrar Íslandspósts og þeirrar starfsemi fyrirtækisins sem nýtur einkaréttar og vinna þannig gegn því að staða Íslandspósts í skjóli einkaréttar og markaðsstyrks sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
- b. Tryggja að keppinautar á sviði póstpjónustu njóti sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir fyrirtækisins í sömu stöðu. Með því er m.a. stuðlað að sem hagkvæmestu dreifikerfi pósts á Íslandi.
- c. Vinna gegn því að Íslandspóstur verði í aðstöðu til þess að koma í veg fyrir samkeppni frá nýjum eða minni keppinautum, með undirverðlagningu, víxlniðurgreiðslu, ómálefnalegri höfnun viðskipta eða með öðrum hætti.
- d. Stuðla að gagnsæi og skapa skýrari grundvöll til eftirlits með samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og styðja með því við markmið samkvæmt a-c lið þessarar greinar.
- e. Tryggja að Íslandspóstur starfi í samræmi við markmið og fyrirmæli sáttar þessarar og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

##### **2.**

#### **Skuldbinding Íslandspósts**

Með hliðsjón af 16. gr. samkeppnislaga, með vísan til markmiða 1. gr., og í því skyni að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem Íslandspóstur starfar á, hefur félagið skuldbundið sig til að grípa til aðgerða þeirra sem tilgreindar eru í II.-V. kafla sáttar þessarar.

## II.

### Innra starfsskipulag Íslandspóstis og viðskipti við keppinauta

#### 3.

##### Innra starfsskipulag Íslandspóstis

Íslandspóstur mun innan sex mánaða frá gildistöku sáttar þessarar aðgreina starfsemi sína í tvo meginþætti sem fela í sér skýra aðgreiningu á milli framkvæmdaþáttar rekstrarins (*Framkvæmd*) annars vegar og sölupaðttar rekstrarins (*Sala*) hins vegar, sbr. nánari lýsingu í sátt þessari. Markmið með þeirri aðgreiningu er að draga fram skarpari skil milli framkvæmdar og sölu og koma þannig í veg fyrir hagsmunaaðreikstra sem og að auka gagnsæi í verðlagningu á vörum sem tilheyra samkeppnisrekstri Íslandspóstis innan móðurfélagsins.

Tryggt skal að *Framkvæmd* og *Sala* verði aðskilin með þeim hætti að hvor þáttur fyrir sig verði rekinn sjálfstætt og aðskilinn í daglegri stjórnun og með aðgangsstýringu að húsnæði og upplýsingakerfum. Þættirnir njóta þjónustu frá yfirstjórn og stoðsviðum fyrirtækisins. Innan *Framkvæmdar* skal fara fram hlutlæg útteiling kostnaðar á vörur og þjónustu sem síðan myndar kostnaðargrunn fyrir verðlagningu Íslandspóstis hvort sem er í heildsölu eða smásölu. Innan *Sölu* skal fara fram skilgreining og verðlagning vara í smásölu sem ekki heyrir undir einkarétt.

*Vörustýring bréfa í einkarétti* skal vera sérstök eining utan *Markaðs-* og *sölusviðs*, en *Markaðs-* og *sölusvið* sér um sölu einkaréttarbréfa.

Uppstilling stjórnskipurits og heiti ásamt nánari skilgreiningu sviða fer að öðru leyti eftir ákvörðun Íslandspóstis. Í því sambandi skal skipulagið samrýmast því markmiði sem fram kemur í 1. mgr. og að öðru leyti þeim markmiðum sáttarinnar sem kveðið er á um í 1. gr.

Íslandspóstur skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að rekstrarlegar trúnaðarupplýsingar í kerfum félagsins séu eingöngu aðgengilegar starfsmönnum viðkomandi sviða. Starfsmenn *Fjármálasviðs* og umsjónaraðili framkvæmdastjórnar með kostnaðarlíkani skulu þó, þar sem það á við, hafa aðgang að öllum bókhaldsgögnum Íslandspóstis og sömuleiðis skal framkvæmdastjórn félagsins hafa nauðsynlegan aðgang að rekstrarlegum gögnum vegna eftirlits og ákvarðana.

Með rekstrarlegum trúnaðarupplýsingum í þessu sambandi er átt við samkeppnislega viðkvæmar upplýsingar, sem ekki eru nauðsynlegar einstökum sviðum í tengslum við eftirlit eða almennar rekstrarlegar ákvarðanir. Til framkvæmdastjórnar teljast forstjóri og framkvæmdastjórnar sviða.

Íslandspóstur skal gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja markmið framangreinds skipulags með því að koma upp fullnægjandi aðgangsstýringum í húsnæði félagsins. Þannig skal tryggja að aðkoma að húsnæði *Markaðs-* og *sölusviðs* annars vegar og Póstmiðstöðvar hins vegar sé aðgangsstýrð. Heimilt skal þó, í samræmi við núverandi fyrirkomulag, að hugbúnaðarþróun, sem heyrir undir *Fjármálasvið*, og launadeild, sem heyrir undir *Starfsmannasvið*, hafi aðstöðu á aðgangsstýrðu vinnusvæði *Markaðs-* og *sölusviðs*. Þá skal dótturfélaginu Frakt ehf. og TNT hraðflutningum (fyrirhugað dótturfélag)

heimilt að hafa aðstöðu á starfssvæði Póstmiðstöðvar að því tilskildu að gerðir hafi verið þjónustusamningar í samræmi við 2. mgr. 9.3.2.

#### 4.

##### **Verðskrár, skilmálar og aðgangur keppinauta að þjónustu**

Á sviði alþjónustu skal Íslandspósti óheimilt að hafna viðskiptum við keppinauta á sviði pósthjónustu eða setja skilyrði fyrir viðskiptum sem jafna má til höfnunar, nema til þess liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður sem gilda með sama hætti gagnvart öðrum viðsejendum og gagnvart samkeppnisstarfsemi Íslandspósts sjálfs þegar það á við.

Útgefna verðskrár og skilmálar Íslandspósts skulu vera málefnalegir, gilda með almennum hætti og byggja á jafnræðissjónarmiðum, þ.e. keppinautar Íslandspósts á sviði pósthjónustu skulu njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu. Keppinautar skulu jafnframt njóta sérstakra kjara á sviði dreifingar fjölpósts í dreifbýli, sbr. 5 gr.

#### 5.

##### **Dreifing fjölpósts í dreifbýli**

Í dreifbýli og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili er Íslandspósti skylt að inna fjölpóstdreifingu af hendi, komi um það ósk frá öðrum póstrekendum, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og sá hluti Íslandspósts nýtur sem starfar í fjölpóstdreifingu á þeim stöðum. Skulu kjör þessi miðast við útgefna heildsöluverðskrá og þar að lútandi skilmála á hverjum tíma. Viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar skulu vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta.

### III.

#### **Um samkeppnisþætti innan Íslandspósts**

#### 6.

##### **Skilgreining á samkeppnisstarfsemi**

Íslandspóstur skal, í samráði við eftirlitsnefnd skv. 12. gr., skilgreina með formlegum hætti hverja þá starfsemi fyrirtækisins sem átt getur í samkeppni á markaði og ástæða þykir að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða, hér eftir kallaðir samkeppnisþættir.

Að lágmarki skulu þó eftirfarandi samkeppnisþættir eiga við nema annað sé ákveðið að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið:

- a. Árituð bréf innanlands, sem ekki falla undir einkarétt eða hraðflutninga
- b. Pakkaflutningar sem hvorki falla undir liði c- og d-liði
- c. Vöruflutningar
- d. Akstursþjónusta Íslandspósts
- e. Fjölpóstur

Lista yfir skilgreinda samkeppnisþætti skal birta á heimasíðu fyrirtækisins í upphafi hvers árs.

Í lok hvers árs skal yfirfara fyrri skilgreiningu á samkeppnisþáttum fyrirtækisins skv. 1. mgr. og bera hana undir eftirlitsnefnd skv. 12. gr. sáttar þessarar.

## 7.

### **Sérstök rekstraruppgjör vegna starfsemi móðurfélags**

Til viðbótar við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og fyrirmæli reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda skal Íslandspóstur samkvæmt sátt þessari framkvæma sérstakt aðskilið rekstraruppgjör fyrir sérhvern samkeppnisþátt sem skilgreindur er skv. 6. gr.

Megintilgangurinn með þessu er að auðvelda eftirlit og tryggja rétta framkvæmd. Uppgjörin geta þannig m.a. nýst til að:

- a) draga fram hvort um mögulega víxlneiðurgreiðslu (e. cross-subsidisation) geti verið að ræða úr einkaleyfisstarfsemi Íslandspósts til sérgreindrar starfsemi sem glímur við samkeppni,
- b) varpa ljósi á hvort um mögulega undirverðlagningu geti verið að ræða í sérgreindum samkeppnisrekstri Íslandspósts.

Samantekt slíkra rekstraruppgjöra nefnist hér eftir *samkeppnisþáttayfirlit*. Hvert rekstraruppgjör skal sýna afkomu af starfrækslu hvers samkeppnisþáttar og skulu uppgjörin gerð í samræmi við þá aðferðafræði sem endurspeglast í gr. 7.1-7.4. Með samkeppnisþáttayfirlitinu skulu fylgja skýringar þar sem aðferðafræði er lýst og nánari tölulegar upplýsingar settar fram varðandi helstu atriði að baki afkomuniðurstöðunni.

Íslandspóstur skal útbúa samkeppnisþáttayfirlit eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok hvers rekstrarárs og leggja það fyrir eftirlitsnefnd (sbr. 12. gr. sáttarinnar).

Jafnframt skal Íslandspóstur útbúa sérstakt afkomuyfirlit um einkaréttarvarða starfsemi sína og skal það fylgja með samkeppnisþáttayfirlitinu. Skal það gert á grundvelli þess sem fram kemur í gr. 7.1 og skal leggja yfirlitið fram fyrir eftirlitsnefnd samhliða samkeppnisþáttayfirliti (eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok hvers rekstrarárs).

Í þessu samhengi ber að taka tillit til þess að í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu segir að Íslandspósti sé óheimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum. Í sátt þessari er hugtakið alþjónustubyrði notað um þá fjárhagslegu byrði sem leitt gæti af slíkri mögulegri nauðsyn.

### **7.1**

#### **Afkoma einkaréttarvarinnar starfsemi á stakstæðum grunni**

Sérstakt afkomuyfirlit skal útbúa um afkomu einkaréttarvarinnar starfsemi Íslandspósts. Skal afkoma einkaréttarvörðu starfseminnar á þessu sérstaka yfirliti reiknuð út miðað við stakstæðan kostnað (e. stand-alone cost).

Stakstæður kostnaður er kostnaðurinn við að veita tiltekna þjónustu í fjölvörufyrirtæki (e. multi-product company) ef önnur þjónusta og aðrar vörur fyrirtækisins væru ekki veitt/framleiddar. Nánar tiltekið, í hagfræðilegum skilningi, er stakstæður kostnaður

tiltekinnar þjónustu sá kostnaður sem *hagkvæmt fyrirtæki* bæri ef það framleiddi eingöngu þá tilteknu þjónustu. Skal mat á stakstæðum kostnaði einkaréttar byggja á þessari túlkun.

Auk ofangreinds, þarf í tilviki Íslandspóst, þar sem það á við, að taka tillit til alþjónustubyrðar við mat á stakstæðum kostnaði einkaréttar.

## 7.2

### **Um mat á langtímaviðbótarkostnaði einstakra samkeppnisþátta**

Íslandspóstur skal meta langtímameðalviðbótarkostnað (e. LRAIC) sérhvers samkeppnisþáttar sem skilgreindur hefur verið skv. 6. gr.

Í tengslum við þá nálgun sem felst í langtímaviðbótarkostnaði skal tekið fram að ef viðkomandi samkeppnisþáttur eykur starfsmannþörf fyrirtækisins (mælt í ársverkum) verður að færa kostnað vegna þess viðkomandi samkeppnisþætti til gjalda óháð því hvar innan fyrirtækisins viðbótarársverkapörfin kemur fram. Sambærilegt mat skal leggja á aukningu kostnaðar vegna tækja, húsnæðis, fjármögnunar og annarra þátta sem nýttast viðkomandi þjónustustarfsemi. Jafnframt skal LRAIC samkeppnisþáttar endurspegla tilfallandi auglýsingaútgjöld og annan sokkinn kostnað sem fallið hefur til vegna starfrækslu samkeppnisþáttarins.

Meta skal langtímameðalviðbótarkostnað annars vegar með og hins vegar án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði Íslandspóst í tilviki sérhvers samkeppnisþáttar. Í því tilviki þar sem reiknuð er hlutdeild í sameiginlegum kostnaði skal tilgreina fjárhæð sameiginlegs kostnaðar sem hver samkeppnisþáttur ber, hvað hann felur í sér og hvernig hann er reiknaður í skýringum með samkeppnisþáttayfirliti.

Mat á kostnaðarskiptingu milli einkaréttarvarinnar starfsemi og einstakra samkeppnisþátta skal byggja á hlutlægum aðferðum og skulu útreikningar settir fram á skýran, gagnsæjan og rekjanlegan hátt. Miða skal við viðurkenndar aðferðir og gæta samkvæmni við skiptingu sameiginlegs kostnaðar niður á samkeppnisþætti.

## 7.3

### **Afkoma samkeppnisþáttar**

Afkoma af starfrækslu samkeppnisþáttar jafngildir sérgreindum tekjum af viðkomandi samkeppnisþætti að frádregnum langtímaviðbótarkostnaði sem til fellur vegna starfrækslu hans. Einnig skal þó taka tillit til alþjónustubyrðar ef um hana er að ræða í tilviki viðkomandi samkeppnisþáttar.

Reikna skal afkomu sérhvers samkeppnisþáttar, sem skilgreindur hefur verið skv. 6. gr., annars vegar með hlutdeild í sameiginlegum kostnaði og hins vegar án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði. Afkoma samkeppnisþáttar samkvæmt báðum kostnaðarviðmiðum skulu koma fram á samkeppnisþáttayfirliti.

Tilfærð alþjónustubyrði samkeppnisþáttar yfir á einkarétt skal tilgreind sérstaklega í skýringum með samkeppnisþáttayfirliti, ef um hana er ræða.

## 7.4

### Víxlniðurgreiðsla

Til meðallangs tíma litið byggir víxlniðurgreiðsla á því að sú þjónusta sem niðurgreitt er frá njóti tiltekins stöðugleika. Sá stöðugleiki byggir á því að uppspretta teknanna sé varin af hagrænum eða stofnanalegum aðgangshindrunum. Einkaréttur Íslandspósts er stofnanaleg aðgangshindrun.

Óheimil víxlniðurgreiðsla samkvæmt sátt þessari telst eiga sér stað í starfsemi Íslandspósts ef tekjur af starfrækslu samkeppnisþáttar innan móðurfélagsins duga ekki fyrir langtímameðalviðbótarkostnaði hans í tvö ár í röð eða annað hvert ár, að teknu tilliti til alþjónustubyrðar sé um hana að ræða, á sama tíma og tekjur einkaréttarvarinnar starfsemi félagsins eru hærrí heldur en stakstæður kostnaður hennar. Ef stakstæður kostnaður (að meðtalinni tilfærðri alþjónustubyrði), sbr. gr. 7.1, er hærrí en tekjur af einkaréttarvarinni starfsemi, getur ekki verið um víxlniðurgreiðslu að ræða.

Almennt skal við mat á víxlniðurgreiðslu miða við langtímameðalviðbótarkostnað með hlutdeild í sameiginlegum kostnaði Íslandspósts (móðurfélags). Íslandspóstur getur óskað eftir því við eftirlitsnefnd, sbr. 11. og 12. gr., að hún leggi mat á hvort sérstök rök gefi tilefni til að taka mið af langtímameðalviðbótarkostnaði án hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði Íslandspósts (móðurfélags) við mat á víxlniðurgreiðslu í tilvikí einstakra samkeppnisþátta.

## 8.

### Aðgerðir vegna taps á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags

Hér er kveðið á um aðgerðir sem grípa skal til ef stefnir í tap eða tap verður á starfrækslu einstakra samkeppnisþátta. Með taprekstri í þessu sambandi er hér átt við afkomu samkeppnisþáttar í skilningi 7. gr. þar sem langtímameðalviðbótarkostnaður inniheldur hlutdeild í sameiginlegum kostnaði nema annað sé talið eiga við sbr. lokamálgrein 7.4 gr. Skal eftirlitsnefnd, sbr. 11. og 12. gr., fylgjast með því að ákvæði þessarar greinar séu uppfyllt.

Þær aðgerðir sem kveðið er á um hér vegna taps á samkeppnisþætti eiga ekki við ef tapið má rekja beint til óviðráðanlegra aðstæðna.

### 8.1

#### Viðbrögð vegna yfirvofandi taprekstrar

Við yfirvofandi taprekstur á samkeppnisþætti á tilteknu rekstrarári, skal grípa til viðeigandi aðgerða til þess að afstýra því að tapreksturinn verði fjármagnaður með tekjum af þjónustu í einkarétti umfram það sem heimilt er skv. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu vegna starfsemi innan alþjónustu. Slíkar aðgerðir skulu a.m.k. fela í sér viðeigandi hagræðingu að því marki sem Íslandspóstur hefur forræði á.

### 8.2

#### Mat á broti vegna víxlniðurgreiðslu

Það telst brot á sátt þessari ef samkeppnisþáttur innan eða utan alþjónustu er víxlniðurgreiddur á grundvelli þess er fram kemur í grein 7.4. Við mat á slíku broti skal þó

taka tillit til þess ef Íslandspóstur hefur gripið til viðhlítandi aðgerða í því skyni að reyna að afstýra slíkri fjármögnun taprekstrar sbr. grein 8.1.

Skal eftirlitsnefnd, sbr. 12. gr. sáttarinnar, leggja mat á hvort hagræðingaraðgerðir félagsins hafi verið í samræmi við þörf og möguleika til slíkra aðgerða.

### **8.3 Aðgerðir**

Verði tap á rekstri samkeppnisþáttar í tvö ár í röð eða í tvö ár af þremur samliggjandi skal eftirlitsnefnd leggja mat á hvort hægt sé að flytja viðkomandi samkeppnisþátt í sérstakt dótturfélag án þess að það leiði til þess að rekstrarhagkvæmni Íslandspósts dragist saman með óásættanlegum hætti. Jafnframt skal nefndin, á sama grundvelli, leggja mat á hvort hægt sé að selja viðkomandi samkeppnisþátt frá félaginu eða leggja starfsemina niður.

## **IV. Starfsemi dótturfélaga og viðskipti innan samstæðu**

### **9. Starfsemi sem reka skal í dótturfélagi**

Hefji Íslandspóstur samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins skal eftirlitsnefnd, sbr. 12. gr. sáttarinnar, taka afstöðu til þess, m.a. m.t.t. umfangs starfseminnar, hvort aðstæður krefjist þess að slík starfsemi skuli rekin í dótturfélagi. Við mat á meginstarfsemi skal m.a. hafa til hliðsjónar sambærilega starfsemi póstfyrirtækja í nágrannalöndunum auk skuldbindinga sáttarinnar að öðru leyti. Tekið skal tillit til þess ef um þróunarstarf er að ræða, sem sinnt er í samræmi við ákvæði e-liðar 6. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002.

Eigi sér stað slíkar breytingar á starfsemi, umsvifum eða stöðu dótturfélags að starfsemi þess kunni ekki lengur að hafa samkeppnislega þýðingu getur Íslandspóstur óskað eftir álitni eftirlitsnefndar, sbr. 11. gr., á því að færa reksturinn inn í móðurfélagið samhliða því sem dótturfélagið verði lagt niður. Samþykki Samkeppniseftirlitsins verður að liggja fyrir áður en slík breyting getur átt sér stað. Er Samkeppniseftirlitinu heimilt að afla umsagnar eftirlitsnefndar áður en ákvörðun er tekin.

A.m.k. eftirfarandi starfsemi Íslandspósts skal rekin í aðskildum dótturfélögum:

- a. Hraðflutningsþjónusta Íslandspósts (TNT) - TNT hraðflutningar
- b. ePóstur ehf.
- c. Samskipti ehf.
- d. Frakt, flutningsmiðlun ehf.
- e. Gagnageymslan ehf.

Starfsemi skv. a-lið skal færa í aðskilið dótturfélag fyrir 1. október 2017.

Eftirfarandi reglur gilda um þá starfsemi sem skilgreind hefur verið skv. þessari grein og reka skal í aðskildu dótturfélagi:



## 9.1

### **Rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga**

Dótturfélög Íslandspósts skulu rekin með sjálfstæðum hætti. Í stjórn dótturfélags samkvæmt þessari grein skal sitja einn óháður stjórnarmaður í þriggja manna stjórn og tveir í fimm manna stjórn.

Með óhæði samkvæmt þessari grein er átt við að stjórnarmaður sé ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá Íslandspósti eða fyrirtækjum sem Íslandspóstur hefur yfirráð yfir og sé ekki maki stjórnarmanns eða forstjóra hjá framangreindum aðilum eða skyldur þeim í beinan legg. Stjórnarmaður er óháður ef hann er ekki verulega háður Íslandspósti eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við framangreinda aðila uppfylla ekki þetta skilyrði.

Starfsstöðvar Íslandspósts annars vegar og dótturfélaga hins vegar skulu vera aðgreindar með aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum ef um sömu byggingu er að ræða. Ekki er þó gerð krafa um aðgreiningu milli starfsstöðva Frakt flutningsmiðlunar ehf. og TNT hraðflutninga í Póstmiðstöð. Öll samnýting á húsnæði, tækjum og starfsfólki skal hins vegar fara fram á grundvelli þjónustusamninga, sbr. grein 9.2.3.

Ákvæði þetta tekur þó ekki til dótturfélaga sem hafa minni veltu en 120 m.kr. á ársgrundvelli. Fjárhæð þessarar greinar skal taka breytingum í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs frá undirritun sáttar þessarar.

## 9.2

### **Félagaform og fjármögnun dótturfélaga**

Félagaform dótturfélaga Íslandspósts skal vera með þeim hætti að ábyrgð Íslandspósts takmarkist við eiginfjárframlag. Stofnfjármögnun dótturfélags, önnur en eiginfjárframlag, skal vera á kjörum sem eru ekki undir markaðskjörum sem sambærileg fyrirtæki njóta.

Íslandspósti er ekki heimilt að leggja nýtt hlutafé til dótturfélags í samkeppnisrekstri í því skyni að fjármagna taprekstur nema sýnt sé fram á með trúverðugri viðskiptaáætlun að hlutafjárukningin sé liður í arðbærri uppbyggingu viðkomandi félags, sbr. 2. mgr. 9.4. gr.

Íslandspósti er óheimilt að veita dótturfélögum sínum lán á kjörum sem eru undir markaðskjörum sem sambærileg fyrirtæki njóta. Skulu kjör áður veittra lána Íslandspósts til dótturfélaga endurskoðuð með hliðsjón af þessu ákvæði.

Íslandspósti skal vera óheimilt að vera í ábyrgð fyrir lánnum sem dótturfélög taka.

Óheimilt skal vera að setja eignir Íslandspósts (móðurfélags) eða systurfélaga dótturfélags Íslandspósts að veði fyrir lánnum sem dótturfélag tekur.

### 9.3

#### Viðskipti og samningar milli félaga innan samstæðunnar

##### 9.3.1

##### Grunnviðskiptareglur

Eigi sér stað viðskipti á milli Íslandspósts og dótturfélaganna, eða á milli dótturfélaganna innbyrðis, skulu viðskiptin vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Í þessu felst m.a. eftirfarandi:

1. Íslandspóstur (móðurfélag) skal bjóða vörur og þjónustu til dótturfélags á markaðsverði (skv. almennri verðskrá) og öfugt eða á verði sem byggir á langtímameðalviðbótarkostnaði við að veita þjónustuna og hæfilegri álagningu.
2. Viðhafa skal hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart þeim keppinautum dótturfélagsins sem einnig sækjast eftir vörum eða þjónustu Íslandspósts.
3. Fara skal með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða.

Sinni dótturfélög að einhverju leyti starfsemi er fellur undir einkaréttarstarfsemi Íslandspósts skal vera í gildi sérstakur útvistunarsamningur milli móðurfélagsins og dótturfélagsins varðandi það.

##### 9.3.2

##### Veiting stoðþjónustu til dótturfélags o.fl.

Íslandspósti er heimilt að veita dótturfélögum stoðþjónustu á grundvelli þjónustusamninga, þar sem það er hagkvæmt, enda sé ekki um að ræða stoðþjónustu, sem fer gegn markmiðum sáttar þessarar. Með stoðþjónustu er hér m.a. átt við bókhald, launavinnslu, reikningagerð, innheimtu, innkaup, birgðahald, starfsmannamál, skjalastjórnun og bifreiða- og fasteignaumsýslu. Jafnframt er Íslandspósti heimilt að veita stoðþjónustu við fjárhags- og upplýsingakerfi svo fremi sem nauðsynleg aðgangsstýring tryggi að viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar berist ekki frá móðurfélagi til dótturfélaga og öfugt.

Að öðru leyti skal öll samnýting á húsnæði, tækjum og starfsfólki móður- og dótturfélags fara fram á grundvelli þjónustusamninga sem kynntir skulu eftirlitsnefnd skv. 12. gr. og staðfestir af henni.

##### 9.3.3

##### Markaðssetning og samningagerð

Hvers konar samþætting þjónustuþátta Íslandspósts og dótturfélaga, þ.m.t. vöndlun og samtönnun, er óheimil. Þetta tekur þó ekki til viðskiptalegrar samvinnu sem af hálfu Íslandspósts stendur einnig öðrum fyrirtækjum sem starfa á póstmaknaði til boða á sömu forsendum og dótturfélögum Íslandspósts.

### 9.4

##### Arðsemisstefna dótturfélaga

Dótturfélög Íslandspósts skulu rekin í hagnaðarskyni með það að markmiði að skila arðsemi sem ekki er lakari en almennt gerist í atvinnustarfsemi af því tagi sem um ræðir.

Sé um uppbyggingu nýrrar starfsemi að ræða (t.d. frumkvöðlastarf) skal liggja fyrir viðeigandi viðskiptaáætlun sem gefur til kynna að vænt arðsemi af fjárfestingu Íslandspóstis í viðkomandi starfsemi sé jákvæð og í samræmi við áhættu fjárfestingar í sambærilegum atvinnurekstri.

## **9.5**

### **Taprekstur dótturfélaga**

Séu dótturfélög sem ekki sinna pósttengdri starfsemi rekin með tapi í tvö ár í röð eða í tvö ár af þremur samliggjandi rekstrarárum, skal leggja starfsemina niður eða selja hana frá Íslandspósti.

Eftirlitsnefnd, sbr. 11. gr., er heimilt að veita undanþágu frá 1. mgr. ef um sé að ræða uppbyggingu á nýrri starfsemi, sbr. 2. mgr. 9.4. gr., og sýnt er fram á að aðeins sé um tímabundinn taprekstur að ræða.

## **V.**

### **Samkeppnisréttaráætlun og eftirlit með fyrirmælum sáttarinnar**

## **10.**

### **Samkeppnisréttaráætlun**

Íslandspóstur skal tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og aðrir starfsmenn félagsins, sem félagið telur sátt þessa varða, séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- a) Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir Íslandspóst og dótturfélög þess.
- b) Að samkeppnisréttaráætlun sé haldið við og starfsmenn félaganna séu upplýstir um hana.
- c) Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari.
- d) Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.
- e) Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá félaginu fyrir helstu starfsmenn þess.

## **11.**

### **Eftirlitsnefnd**

Íslandspóstur skal innan tveggja mánaða frá gildistöku sáttar þessarar skipa eftirlitsnefnd um framkvæmd sáttar þessarar. Nefndin skal skipuð þremur mönnum og þar af skulu tveir vera óháðir Íslandspósti, sbr. 2. mgr. 9.1. gr. Formaður nefndarinnar skal vera óháður. Fulltrúi Íslandspóstis skal vera skipaður af stjórn Íslandspóstis. Skal hann að jafnaði vera framkvæmdastjóri hjá Íslandspósti eða í sambærilegri stöðu.

Íslandspóstur tilnefnir nefndarmenn. Bera skal tilnefningu tveggja óháðra nefndarmanna undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar, innan eins mánaðar frá tilnefningunni og skulu þeir vera skipaðir til tveggja ára í senn. Íslandspósti skal vera

heimilt, að fengnu samþykki stofnunarinnar, að afturkalla umboð hvers nefndarmanns enda séu málefnalegar ástæður fyrir því.

Nefndin skal halda fundi að lágmarki einu sinni í mánuði fyrsta starfsár nefndarinnar en eftir það skal formaður nefndar kalla saman fundi eftir því sem þörf krefur.

Íslandspóstur skal tryggja að eftirlitsnefndin geti starfað með eðlilegum hætti og skal standa straum af kostnaði við starf hennar.

Meðlimir eftirlitsnefndar skulu undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til þess að starfa eftir sátt þessari. Í yfirlýsingunni skal einnig felast skuldbinding um að þeir muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem þeim eru láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar til Samkeppniseftirlitsins.

Óheimilt er að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að eftirlitsnefndin geti sinnt hlutverki sínu skv. sátt þessari. Telji eftirlitsnefndin eða einstakir meðlimir hennar að unnið sé gegn markmiði þessarar sáttar eða skilyrðum hennar skulu þeir vekja athygli forstjóra Íslandspósts og Samkeppniseftirlitsins á því mati sínu.

## 12.

### Hlutverk og starfsemi eftirlitsnefndar

Hlutverk eftirlitsnefndarinnar er að:

- a) Fylgjast með innleiðingu sáttarinnar og hafa eftirlit með því að fyrirmælum í henni sé fylgt.
- b) Leggja mat á hvort Íslandspóstur hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði þessarar sáttar nái fram að ganga.
- c) Leggja mat á skilgreiningu samkeppnisþátta, sbr. 6. gr. sáttar þessarar, og uppgjör þeirra skv. 7. gr.
- d) Koma með tillögu til Íslandspósts eða viðkomandi dótturfélaga um að grípa til tiltekinna aðgerða eða láta af tiltekinni háttsemi. Til að taka af allan vafa hefur nefndin ekki vald til að mæla fyrir um eða hafa áhrif á viðskiptalegar eða stjórnunarlegar ákvarðanir Íslandspósts eða dótturfélaga þess.
- e) Taka við kvörtunum og/eða ábendingum frá fyrirtækjum sem telja að ekki hafi verið farið að sátt þessari og kjósa að senda eftirlitsnefndinni erindi þar að lútandi.
- f) Greina forstjóra Íslandspósts og Samkeppniseftirlitinu frá því ef nefndin verður vör við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin. Nefndin skal ávallt gæta þess að Íslandspóstur og dótturfyrirtæki þess fái hæfilegan frest til að tjá sig um það ef hún telur að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin áður en það yrði kynnt fyrir Samkeppniseftirlitinu.
- g) Gera skýrslu um framkvæmd og eftirlit sem og lausn á ágreiningsmálum á hverju ári sem skal vera aðgengileg á sama eða svipuðum tíma og ársreikningar Íslandspósts og dótturfélaga þess. Skýrslan skal lögð fyrir stjórn Íslandspósts og send Samkeppniseftirlitinu en skal lúta trúnaði. Í því felst að skýrslan sé ekki gerð opinber og aðgengileg gagnvart þriðja aðila. Stjórnir dótturfélaga skv. 9. gr. sáttar þessarar skulu fá aðgang að þeim hluta skýrslunnar sem fjallar um starfsemi viðkomandi félags.

- h) Regla g. liðar um trúnað kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið styðjist við skýrslu eftirlitsnefndar við rannsókn ætlaðra brota. Gilda þá almennar reglur um trúnað og aðgang að gögnum í stjórnsýslumálum.

Eftirlitsnefnd skal leitast við að komast að samhljóða niðurstöðu en sé það ómögulegt þá skal afl atkvæða ráða niðurstöðu.

Eftirlitsnefnd skal upplýsa kvartanda um möguleikann á því að bera ágreining undir viðeigandi stjórnvald eða dómstóla, uni viðkomandi ekki úrlausn eftirlitsnefndar.

Eftirlitsnefndin skal setja sér verklagsreglur sem skulu vera samþykktar af Íslandspósti og Samkeppniseftirlitinu.

Fjármálasvið Íslandspósts skal annast upplýsingaöflun og veita eftirlitsnefndinni aðra nauðsynlega aðstoð þannig að hún geti sinnt hlutverki sínu. Nánar skal mælt fyrir um verkefni fjármálasviðs í verklagsreglum skv. 4. mgr. Íslandspóstur skal tryggja að fjármálasvið sinni verkefnum sínum samkvæmt verklagsreglunum.

## **VI. Lok rannsókna**

### **13. Lok rannsókna**

Með sátt þessari telst eftirfarandi rannsóknum Samkeppniseftirlitsins lokið:

- a) Rannsókn á ætluðum brotum Íslandspósts ohf. á 11. gr. samkeppnislaga á markaði fyrir fjölpóst á árunum 2005-2008, sbr. andmælaskjal, dags. 16. júní 2011.
- b) Rannsókn á ætluðum brotum Íslandspósts á skilyrðum í ákvörðun nr. 42/1996, sbr. andmælaskjal dags. 16. júní 2011.
- c) Rannsókn á ætluðum brotum Íslandspósts ohf. á 11. gr. samkeppnislaga vegna innkomu Póstmarkaðarins ehf. á markaðinn, sbr. bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2010 og andmælaskjal, dags. 23. október 2012.
- d) Erindi frá Póstmarkaðnum ehf., dags. 3. maí 2010, um meint brot Íslandspósts ohf. á póstmarkaði.
- e) Erindi frá Póstmarkaðnum ehf., dags. 23. mars 2011, um meint brot Íslandspósts ohf. á póstmarkaði.
- f) Erindi frá Póstmarkaðnum ehf., dags. 23. júní 2011, um meint brot Íslandspósts ohf. á póstmarkaði.
- g) Erindi frá Samskipum hf., dags. 5. október 2011, um meint brot Íslandspósts ohf. á flutningamarkaði.
- h) Erindi frá Póstmarkaðnum ehf., dags. 17. október 2011, um meint brot Íslandspósts ohf. við uppbyggingu og þróun á rafrænu pósthólfi, Mappan.
- i) Erindi frá Póstdreifingu ehf., dags. 2. mars 2015, um meint brot Íslandspósts ohf. á markaði fyrir fjölpóstdreifingu.

### **14.**

## **Endurskoðun**

Falli einkaréttur Íslandspósts til póstdreifingar niður skal Samkeppniseftirlitið taka rökstudda afstöðu til þess hvort gera þurfi breytingar á sátt þessari. Verði umtalsverðar breytingar á starfsumhverfi Íslandspósts af öðrum ástæðum eru aðilar sammála um að nauðsynlegt sé að taka til athugunar hvort rétt sé að gera breytingar á fyrirmælum sáttarinnar. Um endurupptöku sáttar þessarar gilda að öðru leyti ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

## **15.**

### **Kynning o.fl.**

Þau fyrirmæli sem felast í skilyrðum þessum skulu vera kynnt fyrir starfsmönnum Íslandspósts, sem sáttin tekur til, hluthöfum og hlutaðeigandi stjórnarmönnum.

Forstjóri Íslandspósts og stjórnarmenn félagsins skulu undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér sátt þessa og skilyrði hennar og skuldbindi sig til þess að framfylgja þeim. Þar skal jafnframt koma fram almenn lýsing á því hvernig skyldum stjórnarmanna verði fylgt. Þá skulu helstu stjórnendur félagsins og aðrir viðeigandi starfsmenn undirrita yfirlýsingu sama efnis.

Sex mánuðum frá undirritun sáttar þessarar skal Íslandspóstur upplýsa Samkeppniseftirlitið um ráðstafanir sem gripið hefur verið til í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði þessarar sáttar nái fram að ganga. Samkeppniseftirlitið skal greina Póst- og fjarskiptastofnun frá þessum ráðstöfunum. Eftir að eftirlitsnefnd skv. 11. gr. sáttarinnar hefur verið skipuð, skal hún jafnframt fylgjast með innleiðingu sáttarinnar. Skal hún mánaðarlega fá upplýsingar um framvindu innleiðingarinnar þar til henni er lokið.

Þau skilyrði sem Íslandspóstur gengst undir vegna þessarar sáttar skulu innleidd í samkeppnisréttaráætlun Íslandspósts og þannig kynntar starfsmönnum félagsins og dótturfyrirtækjum þess.

## **16.**

### **Viðurlög o.fl.**

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Sátt þessi gildir einnig að breyttu breytanda um fyrirtæki sem að hluta til eða öllu leyti kunna að taka við starfsemi, skyldum eða réttindum Íslandspósts.

Með undirritun sáttar þessarar telst þeim málum lokið sem tilgreind eru í 13. gr. og kemur því ekki til kærur vegna þeirra.

Með sátt þessari fellur úr gildi ákvörðun nr. 8/1995 *Erindi Póstdreifingar hf. um fjárhagslegan aðskilnað tiltekinna þátta í starfsemi Póst- og símamálastofnunar* og skilyrði sem sett voru með ákvörðun nr. 42/1996 *Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni*.

Sáttin raskar ekki öðrum gildandi skilyrðum fyrri ákvarðana og úrskurða samkeppnis-yfirvalda.

## **17.**

### **Fyrirvari**

Sátt þessi hefur ekki áhrif á lögbundnar skyldur Íslandspóstsv. ákvæðum póstlaga nr. 19/2002 né á lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar sv. lögum nr. 69/2003 um þau atriði er heyra undir lög um póstpjónustu nr. 19/2002, og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli þeirra laga. Sátt þessi hefur ekki áhrif á skyldur Íslandspóstsv til að fara eftir fyrirmælum í reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda nr. 313/2005.

Skilgreining samkeppnisþátta sv. 6. gr. bindur ekki Samkeppniseftirlitið við rannsókn mála þar sem nauðsynlegt er að skilgreina markaði að samkeppnisrétti.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson