

Fimmtudagurinn 24. febrúar 2000

138. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 12/2000

**Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda,
um meintar samkeppnishömlur
Íslandspósts hf. við bögglaflutninga**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 6. október 1998, frá Gunnari Sturlusyni hrl., f.h. Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda. Í erindinu er kvartað yfir þeirri starfsemi Íslandspósts hf. sem lýtur að bögglaflutningum. Kvartandi telur starfsemi Íslandspósts vera misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins, sem njóti opinbers einkaréttar, og fari slíkt gegn markmiði samkeppnislaga.

Erindið varðar flutning Íslandspósts á sendingum sem vega allt að 30 kg og falla utan einkaréttar fyrirtækisins til pósthjónustu, sbr. 6. gr. laga nr. 142/1996 þar um. Landflutningafyrirtæki innan Landvara hafi um árabíl annast stóran hluta þessara sendinga, sérstaklega fyrir fyrirtæki. Frá því að Íslandspóstur hf. tók til starfa hafi fyrirtækið unnið markvisst að því að auka hlutdeild sína á umræddum markaði með því að bjóða aukna þjónustu.

Landvari telur, með vísan til ákvarðana sem framkvæmdastjórn Evrópu-sambandsins hefur tekið, annars vegar í hollensku og hins vegar í spænsku hraðsendingarmáli, að flutningur á bögglum innanlands sé sérstakur markaður, bögglamarkaður, í skilningi samkeppnislaga.

Í erindinu segir að með starfsemi sinni viðhaldi Íslandspóstur eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á bögglamarkaði og hafi þannig í skilningi 17. gr.

samkeppnislaga skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Einnig telur Landvari að einkaréttarstarfsemi Íslandspóstss greiði niður samkeppnisstarfsemi fyrirtækisins sem fari í bága við 14. gr. samkeppnislaga.

Bent er á að Íslandspóstur hafi yfirburðarstöðu á sviði póstmála. Í því sambandi er vísað á stærð fyrirtækisins og fjárhagsstöðu og að það hafi á grundvelli einkaréttar yfir að ráða öflugum móttöku- og dreifingarkerfi. Móttökustaðir þess séu um 90 pósthús víðsvegar um land, auk pósthúsa í öllum hverfum á höfuðborgarsvæðinu. Flutninganet fyrirtækisins sé þannig úr garði gert að viðtakandi fái sendingu afhenta næsta virkan dag eftir að hún er pótsend. Kvartandi efist um að Íslandspóstur hafi greitt raunkostnað af stofnsetningu dreifikerfisins sem það hafi fengið frá Pósti og síma. Þjónusta og verð sem fyrirtækið geti boðið sé vegna samvinnunar einkaréttarstarfsemi og starfsemi fyrirtækisins utan einkaréttar þannig að öðrum sé ókleift að veita fyrirtækinu samkeppni.

Sem dæmi um samvinnuþjónustu er m.a. nefnd s.k. „*Fyrirtækjaþjónusta Póstsins*“ þar sem almenn þjónusta og bögglaþjónusta við fyrirtæki fari saman á vægu verði og í sumum tilfellum án endurgjalds. Kvartandi „...*telur einnig að mjög óljós skil séu á milli einkaréttar- og samkeppniþjónustu Íslandspóstss hf., þar sem sömu bílar, sama afgreiðslufólk og aðstaða sé notuð í alla starfsemi félagsins. Megi halda því fram að einkaréttarhafa sé í raun ókleift að stunda rekstur utan einkaréttar nema í sérstöku félagi, eða fullkomlega aðgreindri einingu*“.

Bent er á að fyrirtæki innan Landvara hafi ekki aðgang að dreifikerfi Íslandspóstss og geti þannig ekki tekið við bögglum í öllum hverfum á höfuðborgarsvæðinu né safnað þeim saman ásamt almennum pótsendingum og komið á endastöð þar sem þeim væri dreift á sama hátt og bögglum sem Íslandspóstur flytur. Einnig er bent á að félagsmenn Landvara geti ekki boðið þá þjónustu að sækja böggla til viðskiptavina endurgjaldslaut. Það er álit Landvara að til þess að virk samkeppni geti verið á milli þeirra sem flytja bögglasendingar um landið þurfi staða þeirra að vera jöfn.

Í erindinu segir einnig að ómögulegt sé að koma á samskonar kerfi og Íslandspóstur ráði yfir. Ennfremur segir: „*Öðrum fyrirtækjum er í reynd ekki*

kleift að veita Íslandspósti hf. þá samkeppni sem heimilt er lögum samkvæmt, þar sem mjög óhagkvæmt væri eða jafnvel ógerlegt, að koma upp fullkomlega sambærilegu þjónustuneti um landið, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, samhliða dreifikerfi Íslandspósts hf., sem hefur verið byggt upp á grundvelli einkaréttar, vegna þess gífurlega kostnaðar sem er því samfara að koma upp og reka slíkt þjónustunet“.

Í erindinu kemur fram það mat Landvara að notkun Íslandspósts á dreifikerfi fyrirtækisins til móttöku og dreifingar á bögglapósti sé misnotkun á markaðsráðandi stöðu þess. Landvari telur kerfið notað á óréttmætan hátt til að styrkja samkeppnisstöðu Íslandspósts með aukinni þjónustu aðallega við fyrirtæki. Það er álit Landvara að þjónustan sé ekki rétt verðlögð og raunkostnaður ekki innheimtur.

Þá segir í erindinu að flutningabifreiðar félaga í Landvara falli undir reglugerð ESB nr. 3820/85, um akstur og hvíldartíma ökumanna og reglugerð ESB nr. 3821/85, um skráningarbúnað ökutækja í flutningum á vegum. Samkvæmt sömu reglugerðum eru ökutæki sem notuð eru í tengslum við póstflutninga undanþegin reglunum. Þær bifreiðar Íslandspósts sem flytji bæði einkaréttarpóst og póst utan einkaréttar eigi að falla undir þessar reglugerðir því með því að flytja póst utan einkaréttar með bifreiðum sem flytja póst sem fellur undir einkarétt fyrirtækisins sé Íslandspóstur að nýta sér undanþágu sem einkaréttarsvið þess nýtur til hagsbóta fyrir samkeppnissvið fyrirtækisins. Þetta sé þýðingarmikið kostnaðaratriði sem hafi áhrif á að Íslandspóstur geti boðið þjónustu sína á lægra verði en ella. Í því sambandi er bent á 11. gr. laga nr. 103/1996, um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar, þar sem kveðið sé á um að óheimilt sé að nota fjármagn frá rekstri sem grundvallast á rekstrarleyfi til að lækka verð á þjónustu sem seld er í samkeppni. Það álit kemur fram að slíkt falli undir 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Þá er bent á að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafi gefið út drög að reglum um beitingu samkeppnisreglna á sviði póstsendinga þar sem fram komi m.a. í hvaða tilvikum talið sé að starfsemi einkaréttarhafa á sviði pósthjónustu brjóti gegn samkeppnisreglum Evrópusambandsins. „Í drögunum er því lýst að póstmárkaðurinn er talinn skiptast í marga sérgreinda markaði, svo sem

böggla-, hraðsendinga-, flokkunar- og dreifingarmarkað. Með reglum þessum er ætlunin að koma í veg fyrir:

- i) *Að einkaréttarhafar nái markaðsráðandi stöðu á nýjum mörkuðum eða viðhaldi markaðsráðandi stöðu sinni.*
- ii) *Að einkaréttarhafar mismuni eigin samkeppnisstarfsemi og samkeppnisaðilum sínum um aðgang að þjónustukerfum sínum.*
- iii) *Að ólögmæt verðlagning viðgangist“.*

Það er mat Landvara að Íslandspóstur hafi í ljósi stöðu sinnar á markaði sérstaklega ríka skyldu til þess „...að gæta þess að aðgerðir fyrirtækisins á póstmarkaði skaði ekki samkeppni eða hagsmuni neytenda“ í því sambandi er vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 11/1997, Internetsþjónusta Pósts og síma. Landvari telur augljóst að Íslandspóstur nái markaðsráðandi stöðu með því að bjóða víðtæka pósthjónustu með t.d. bögglaflutningum. Kvartandi telur ákveðin takmörk fyrir því hve víðtæka þjónustu Íslandspóstur geti boðið samhliða einkaréttarstarfsemi sinni.

Landvari gerir í erindinu kröfu um að Íslandspósti verði gert eftirfarandi skylt:

1. *Að skilja á milli einkaréttarrekstrar síns annars vegar og bögglaþjónustu og fyrirtækjaþjónustu hins vegar. Verði félaginu annað hvort gert skylt að stofna sérstakt félag um rekstur utan einkaréttar, eða að skilja bæði fjárhagslega og stjórnunarlega á milli samkeppnis- og einkaréttarreksturs.*
2. *Að veita umbjóðanda mínum aðgang að dreifikerfi sínu á sömu kjörum og samkeppnisreksturinn, þ.e. bögglaþjónustan, nýtur og að ekki verði um ólögmæta samvinnun viðskipta að tefla, þannig að við söfnun pósts sem fellur innan einkaréttar sé boðið upp á ódýra eða ókeypis söfnun á bögglum um leið.*
3. *Að gera grein fyrir kostnaði við bögglasendingar allt að 30 kg og að verðlagning flutnings og þjónustu hrökkvi fyrir þeim kostnaði. Við verðlagninguna verði Íslandspósti hf. gert skylt að taka mið af stofnkostnaði og raunkostnaði við rekstur, þannig að samkeppnisþáttur rekstrar Íslandspósts hf. njóti ekki hagstæðari kjara hjá einkaréttarhlutanum, t.d. við not af aðstöðu, en umbjóðandi minn gæti notið hjá félaginu.*
4. *Að Íslandspósti hf. verði sett skilyrði þess efnis, að félagið geti ekki boðið*

upp á flutninga á sendingum yfir 30 kg.

- 5. Að Íslandspósti hf. verði gert að virða reglur Evrópusambandsins um ökurita og hvíldartíma ökumanna, ef félagið stundar aðra starfsemi en pósthlutninga innan einkaréttar.*
- 6. Að flutningatæki sem flytja póst sem fellur undir einkarétt verði bannað að flytja aðrar sendingar“.*

Að síðustu er þess krafist að „...Íslandspósti hf. verði sett skilyrði þess efnis, að félagið geti ekki í krafti yfirburða sinna sótt að flutningsmarkaðnum með ókeypis eða ódýrri viðbótarþjónustu“.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 12. október 1998, var Íslandspósti hf. sent erindi Landvara til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir gögnum og upplýsingum um það hvernig farið hefði verið að fyrirmælum í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, vegna erindis Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu. Óskað var eftir sundurliðuðu sex mánaða uppgjöri fyrir fyrri hluta ársins 1998.

2.

Með svarbréfi, dags. 9. nóvember sl., barst umsögn Andra Árnasonar hrl., f.h. Íslandspóstis, um erindi Landvara, ásamt fylgiskjölum. Íslandspóstur setur í upphafi umsagnar sinnar um erindi það sem hér er til umfjöllunar fram þrjár kröfur. Í fyrsta lagi er þess krafist að öllum kröfum kvartanda, um afskipti samkeppnisyfirvalda, verði hafnað þar sem ekki sé um nokkra misnotkun að ræða, hvorki á markaðsráðandi stöðu né að öðru leyti, vegna bögglaþjónustu fyrirtækisins. Í öðru lagi ber Íslandspóstur fram þá kröfu til vara, með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að vísa beri kvörtun Landvara til Póst- og fjarskiptastofnunar, í samræmi við lög um pósthjónustu nr. 142/1996, þar sem kvörtunin beinist að atriðum sem ítarlega er fjallað um í þeim lögum. Í þriðja lagi ber fyrirtækið fram þá kröfu til þrautavara að hverskonar íhlutun eða

afskiptum samkeppnisyfirvalda verði frestað til 1. júlí 1999, enda fari þá fram endurskoðun á samkeppnisstöðu í grunnpóstþjónustu og bögglaflutningum yfir 20 kg að þyngd.

Ítarleg umfjöllun er í umsögn Íslandspósts um grunnpóstþjónustu og skyldur leyfishafa. Meðal annars segir að bréf og aðrar sendingar með utanáskrift sem vega allt að 20 kg falli undir grunnpóstþjónustu, skv. lögum nr. 142/1996 og reglugerð nr. 505/1997. Í lögum um póstþjónustu sé ákvæði um að þeim einum sé heimilt að veita grunnpóstþjónustu sem hafi rekstrarleyfi frá Póst- og fjarskiptastofnun. Í lögnum sé kveðið á um að viðskiptaskilmálar fyrir grunnpóstþjónustu skuli birtir opinberlega og að gjaldskrár fyrir þessa þjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar. Gjaldskrár skuli vera gagnsæjar og í samræmi við jafnræðisreglur. Einnig sé mælt fyrir um að viðskiptaskilmálar fyrir grunnpóstþjónustu sæti eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar.

Íslandspóstur nefnir að heimild sé í póstlögum til að setja ýmis skilyrði fyrir rekstrarleyfi grunnpóstþjónustu. Íslandspóstur þurfi t.d. að leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun áætlun um fjölda afgreiðslustaða og þannig upplýsa hvernig aðgengi almennings að grunnpóstþjónustu sé háttað. Einnig segir að fyrirtækinu sé „...skylt skv. lögum um póstþjónustu, að veita alla grunnpóstþjónustu á afgreiðslustöðvum sínum, á verði sem er í samræmi við 18. gr. laga um póstþjónustu. Tekur sú skylda til sendinga sem eru allt að 20 kg að þyngd“.

Íslandspóstur greinir frá því að skv. upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun hafi engir félagsmenn í Landvara rekstrarleyfi til grunnpóstþjónustu og ekki sé vitað til að þeir hafi leitað eftir slíku leyfi. Ekki liggi fyrir hvaða kröfur yrðu gerðar til nýrra rekstrarleyfishafa en telja verði að þær yrðu að vera á jafnræðisgrundvelli í samanburði við aðra rekstrarleyfishafa.

Fyrirtækið upplýsir að meginhluti póstþjónustu þess séu sendingar sem séu undir 20 kg, þ.e. grunnpóstþjónusta. Þátttaka Íslandspósts í bögglaflutningum yfir 20 kg sé óveruleg, eða innan við 10% af bögglaflutningum fyrirtækisins, og geti ekki haft skaðleg áhrif á þann markað. Óhjákvæmilegt sé að gera greinarmun á sendingum í grunnpóstþjónustu og þyngri sendingum þegar

fjallað sé um samkeppnisumhverfi. Í kvörtun Landvara sé hins vegar enginn greinarmunur gerður á bögglaflutningum þrátt fyrir mismunandi lagaumhverfi. Skoða verði erindi Landvara í því ljósi að félagsmenn Landvara hafi ekki leyfi til grunnpóstþjónustu og starfi þar af leiðandi ekki nema að litlu leyti á sama markaði og Íslandspóstur, þ.e. við flutninga á böggjum yfir 20 kg. Á þessum markaði sé hlutdeild Íslandspósts lítil og hafi litla þýðingu.

Íslandspóstur mótmælir því að fyrirtækið niðurgreiði samkeppnisþjónustu sína með hagnaði af einkaréttarþjónustu fyrirtækisins. Fyrirtækið leggur áherslu á að verðlagning þjónustunnar sé gagnsæ og byggji á heildsölugjaldskrá sem taki mið af reiknuðum einingarkostnaði að viðbættri hæfilegri álagningu. Slíkt fyrirkomulag hafi verið frá því í apríl 1997. Verðlagningu á þyngri sendingum, þ.e. yfir 20 kg, sé þannig háttáð að í henni felist fullt endurgjald fyrir þá þjónustu sem innt er af hendi. Það er álit Íslandspósts að gjaldskrá fyrirtækisins fyrir grunnpóstþjónustu sé í samræmi við 18. gr. laga um póstþjónustu.

Fram kemur í athugasemdum Íslandspósts að sú stefna hafi verið tekin í framhaldi af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, vegna kvörtunar Póstdreifingar ehf., að bjóða öðrum póstdreifingaraðilum sömu kjör og gilda fyrir samkeppnisrekstur Íslandspósts.

Þá segir að lögð hafi verið áhersla á að gera það mögulegt að sundurgreina efnahag og rekstur einstakra þátta í starfsemi fyrirtækisins eins og frekast sé unnt. Fjárfest hafi verið í sérstöku upplýsingakerfi sem tekið verði í notkun innan skamms (þegar umsögnin er skrifuð). Bráðabirgðauppgjör fyrir fyrstu sex starfsmánuði fyrirtækisins, sem lagt er fram sem trúnaðargagn, sýni að tap sé á einkaréttarþjónustunni. Fyrirtækið segir bráðabirgðauppgjör vegna einstakra þjónustubátta byggt á mjög ítarlegum kostnaðarlíkönum sem einnig er lagt fram sem trúnaðargagn. Rekstraruppgjör fyrirtækisins byggji þannig á kostnaðarskiptingu þar sem pósthætti „...er skilgreint í aðgerðir og kostnaður við hverja aðgerð er afmarkaður. Póstmagn er mælt eða áætlað fyrir hverja aðgerð og einingarverð fundin, en einingarverð er skilgreint sem „fastur einingarkostnaður“. Jafnframt er reiknaður út svonefndur „breytilegur einingarkostnaður“, sem er flutningskostnaður og dreifingarkostnaður.

Samtala fasts og breytilegs kostnaðar er síðan fundin fyrir hverja þjónustutegund, svonefndur „heildareiningarkostnaður““.

Íslandspóstur mótmælir þeirri fullyrðingu Landvara að dreifikerfi fyrirtækisins raski samkeppni. Núverandi pósthöðvakerfi sé mjög óhagkvæmt og sé í raun eitt af aðalvandamálum Íslandspósts. Fyrirtækið hafi vegna þess leitað samstarfs við aðrar þjónustugreinar og sjálfstæða verktaka til að annast móttöku og afgreiðslu sendinga og dreifikerfið sé nú í gagngerri endurskoðun. Það sama eigi við um flutningakerfi Íslandspósts á milli landshluta. Það sé á engan hátt sérstætt eða „ómissandi“ í skilningi samkeppnisréttar. Flutningakerfið taki mið af grunnpóstþjónustu og hafi ekki þá aðlögunarmöguleika, að fjölga eða fækka ferðum, sem vöruflutningamiðstöðvarnar hafi. Hvað varðar þyngri sendingar þá feli Íslandspóstur í mörgum tilfellum öðrum fyrirtækjum að flytja þær, þ.m.t. vöruflutningamiðstöðvum sem séu í Landvara.

Í umsögn Íslandspósts er því harðlega mótmælt að svonefnd fyrirtækjaþjónusta Íslandspósts sé með nokkrum hætti misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Litið sé á þessa þjónustu sem póstaafgreiðslu „á hjólum“. Um hana segir í umsögninni: *„Rekstur fyrirtækjaþjónustunnar byggir á sérstökum þjónustugjöldum sem ætlað er að standa undir þjónustunni. Fyrirtækjaþjónustan tekur fyrst og fremst mið af grunnpóstþjónustu Íslandspósts hf., enda er markaðshlutdeild Íslandspósts hf. í öðrum flutningum (enn sem komið er) takmörkuð. Gilda því að vissu leyti sömu lögmál um rekstur fyrirtækjaþjónustu og um rekstur fastra afgreiðslustöðva. Af hálfu Íslandspósts hf. er hins vegar litið svo á, að ódýrara sé að móttaka póst í fyrirtækjaþjónustu en að móttaka sama póst í fastri póstaafgreiðslu. Fyrirtækjaþjónusta er þannig mikilvægur hlekkur í áætlun um hagræðingu í rekstri póstaafgreiðslustöðva.“*

Íslandspóstur segir þá fullyrðingu Landvara ranga að fyrirtækjaþjónustan veiti móttöku bögglopósti án endurgjalds og upplýsir að fyrir þjónustuna séu greidd sérstök þjónustugjöld og kostnaður við móttöku sé innifalinn í burðargjaldi viðkomandi sendingar. Íslandspóstur segir það rétt sem fram komi í erindi Landvara að söfnun einkaréttarpósts og samkeppnispósts fari saman. Fyrirtækið fellst hins vegar ekki á það að einkaréttarpóstþjónusta sé forsenda þess að reka fyrirtækjaþjónustu. Það sé álit fyrirtækisins að vöruflutningamiðstöðvar eigi að

geta boðið sambærilega þjónustu. Hvað varðar minni póstrekendur þá sé ekkert því til fyrirstöðu að Íslandspóstur annaðist slíka þjónustu fyrir þá. Á það hafi hins vegar ekki reynt. Einnig bendir Íslandspóstur á að ekkert sé því til fyrirstöðu að fyrirtækið veiti öðrum póstrekendum þjónustu á ýmsum stigum póstflutninga. Verðlagning slíkrar þjónustu myndi taka mið af reiknuðu einingaverði að viðbættri hæfilegri álagningu. Þar sem ekki hafi reynt á slíka viðskiptasynjun telur Íslandspóstur afskipti samkeppnisyfirvalda óþörf.

Íslandspóstur segir ljóst að nýting fyrirtækisins á þjónustuneti þess feli ekki í sér neina misnotkun. Einnig er því alfarið mótmælt að starfsemi Íslandspósts teljist vera andstæð 17. gr. samkeppnislaga.

Íslandspóstur fjallar sérstaklega í umsögn sinni um hina sex tölusettu liði í kröfugerð Landvara. Um fyrsta tölulið segir, að nú þegar sé viðhafður fjárhagslegur aðskilnaður milli einkaréttarþjónustu og annarrar þjónustu fyrirtækisins. Byggi sá aðskilnaður á nákvæmri kostnaðargreiningu annars vegar og á kaupum einkaréttarþjónustunnar á þjónustu hjá afgreiðslu- og dreifingarkerfi Íslandspósts hins vegar, þ.e. viðskiptin séu eins og á milli óskyldra aðila. Nýtt upplýsingakerfi, sem Íslandspóstur hafi fjárfest í og verði tekið í notkun í byrjun árs 1999 geri mögulegan enn frekari fjárhagslegan aðskilnað milli einstakra þjónustubátta. Íslandspóstur bendir á að samkvæmt skipuriti fyrirtækisins sé gert ráð fyrir stjórnunarlegum aðskilnaði milli einkaréttarþjónustu annars vegar og samkeppnisþjónustu hins vegar. Bréfafósti sé skipað í sérstaka deild og yfir henni sé sérstakur forstöðumaður sem sjái um daglega stjórn og ákvarðanatöku. Afskipti samkeppnisyfirvalda telur fyrirtækið því óþörf. Einnig álítur fyrirtækið ekki vera lagagrundvöll fyrir fyrirmælum um uppskiptingu fyrirtækisins.

Um annan tölulið í kröfugerð Landvara, þar sem þess er krafist að félagsmönnum verði veittur aðgangur að dreifikerfi Íslandspósts með sömu kjörum og samkeppnisrekstri fyrirtækisins segir að Íslandspóstur telji ekki þá forsendu fyrir þjónustuskyldu vera fyrir hendi að kerfið sé svo einstakt eða sérstakt að það teljist „ómissandi aðstaða“ í skilningi samkeppnisréttar. Íslandspóstur vekur „...*athygli á að skv. 16. gr. laga um pósthjónustu kann einstökum flutningsaðilum að vera skylt að flytja grunnpóst annarra gegn*

hæfilegu gjaldi. Ekki hefur reynt á það gagnvart félögum í Landvara, enda hafa þeir ekki leyfi til grunnpóstþjónustu. Jafnframt skal vakin athygli á því, að þjónustukerfi Íslandspósts hf. byggir á sérstöku heildsölugjaldskrárkerfi, sem tekur mið af grunnkostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Ekkert er því til fyrirstöðu að taka upp viðræður, t.d. við einstaka póstrekendur um flutning eða aðra dreifningu póstsendinga, ef eftir því er leitað. Ekki liggur fyrir nein viðskiptasynjun á slíku sviði“.

Vegna þriðja töluliðar vísar Íslandspóstur í gjaldskrá fyrir bögglasendingar sem eru 20 kg og þyngri, sem fylgir umsögninni ásamt kostnaðarforsendum sem eru afhentar sem trúnaðargagn. Fyrirtækið ítrekar að gjaldskrá fyrir bögglasendingar taki mið af þeim kostnaði sem af meðferð slíkra sendinga leiði.

Íslandspóstur mótmælir og telur að hafna eigi þeirri kröfu sem fram kemur í fjórða tölulið kvörtunarinnar þess efnis að fyrirtækinu verði meinað að bjóða upp á sendingar yfir 30 kg og segir ekki um nein skaðleg áhrif af þess hálfu að ræða og bendir á að verðlagning fyrirtækisins taki mið af raunkostnaði við veitta þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Krafa Landvara í fimmta tölulið erindisins varðar reglur Evrópusambandsins um ökurita og hvíldartíma ökumanna. Íslandspóstur segir að fyrirtækið hafi haft til endurskoðunar flutninga á einni leið þar sem í ljós hafi komið að ferðatími fari yfir ákveðin tímamörk og muni fyrirtækið breyta fyrirkomulagi á þessari leið svo að samræmist ákvæðum reglna Evrópusambandsins.

Um kröfu í sjötta og síðasta tölulið, þess efnis að sömu flutningatæki flytji ekki bæði einkaleyfis- og annan póst, segir Íslandspóstur að ekki verði séð að slík krafa eigi rétt á sér og vísar til þess að viðskipti milli einkaleyfisþjónustu og samkeppnisþjónustu séu eins og viðskipti á milli óskilda aðila. Einkaleyfisþjónustan niðurgreiði ekki samkeppnisþjónustuna. Það ylli óhagkvæmni í nýtingu framleiðsluþátta ef þeim aðila sem hafi „...verulegar grunnpóstþjónustuskuldur umfram einkaréttarþjónustu“ yrði meinað að samnýta flutningatæki. Fyrirtækið bendir á að allir helstu flutningar þess séu „...unnir í verktöku að undangengnum útboðum þar sem leitað er hagstæðra en að sama skapi raunhæfra verða í umrædda flutninga“.

Það er álit Íslandspósta að hafna eigi lokakröfu Landvara þess efnis að fyrirtækinu verði meinuð markaðssókn á flutningamarkaðnum með ókeypis eða ódýrri viðbótarþjónustu. Þær áskanir sem þar komi fram eigi ekki rétt á sér og hafi þegar verið hraktar.

Undir lok umsagnar Íslandspósta er varakrafa fyrirtækisins um að vísa beri erindi Landvara til Póst- og fjarskiptastofnunar ítrekuð. Að lokum er vísað til þrautavarakröfu fyrirtækisins um að beðið verði með að taka afstöðu í máli þessu þar til eftir 1. júlí 1999 þar sem fyrirtækið sé á fyrsta starfsári og hafi markvisst unnið að því að sundurgreina rekstur einstakra þátta með hliðsjón af ákvæðum 4. mgr. 18. gr. póstlaga. Íslandspóstur segir að ljóst sé að pósthjónustan hafi verið rekin með óviðunandi afkomu um langt skeið. Ítrekað er að einkaréttarþjónustan niðurgreiði ekki samkeppnisrekstur fyrirtækisins. Markmið fyrirtækisins sé að einstakir rekstrarþættir verði sjálfbærir og það hafi í ljósi þess breytt fjárfestingar- og fjárbindingarstefnu fyrirtækisins og hægrætt rekstrinum verulegu. Nefnir fyrirtækið í þessu sambandi að leitað hafi verið samstarfs við aðra aðila.

3.

Landvara var með bréfi, dags. 13. nóvember 1998, send umsögn Íslandspósta ásamt þeim fylgiskjölum sem ekki var óskað trúnaðar um. Í bréfi, dags. 9. desember 1998, gerir Landvari athugasemdir við umsögn Íslandspósta. Þar er því mótmælt að erindinu eigi að vísa til Póst- og fjarskiptastofnunar. Það er álit félagsins að erindið lúti að atriðum sem falli undir samkeppnislög. Landvari segir þess misskilnings gæta í umsögn Íslandspósta að flutningastarfsemi félagsmanna Landvara falli undir grunnpóstþjónustu og sé þar með háð rekstrarleyfi. Flutningastarfsemi félagsmanna Landvara falli undir lög nr. 47/1994, um vöruflutninga á landi og reglugerð nr. 276/1995 og jafnframt lög nr. 24/1982, um flutningssamninga og ábyrgð á vöruflutningum á landi.

Í bréfi Landvara segir ennfremur: „*Umbjóðandi minn byggir á því að öll þjónusta Íslandspósta sem ekki fellur undir einkarétt skv. 6. gr. laga nr. 142/1996, sé samkeppnisþjónusta, hvort sem um grunnpóstþjónustu er að tefla*

eða ekki, þar sem öðrum en einkaleyfishafa er heimilt að stunda umrædda starfsemi, að uppfylltum þeim reglum sem um hana gilda“.

Þá segir að fram hafi komið í umsögn Íslandspósts að tap hafi verið á rekstri einkaréttarþjónustu fyrirtækisins og þannig hafi hún ekki niðurgreitt samkeppnisþjónustuna. Landvari telur tapið vísbendingu um að einkaréttarþjónustan hafi niðurgreitt samkeppnisþjónustuna „...með því að verðleggja þá þjónustu sem hún nýtur úr einkaréttarhlutanum of lágt. Það að dreifikerfið sé rekið með halla á kostnað einkaréttarrekstrarins en ekki samkeppnisrekstrarins leiðir til þess að samkeppnisreksturinn nýtur góðs af“.

Landvari mótmælir því að þjónustunet Íslandspósts sé ekki ómissandi aðstaða og vísar til ákvörðunar samkeppniráðs nr. 42/1996, Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni. Þar komi fram það álit samkeppnisráðs að póstdreifikerfi Póst- og símamálastofnunar, nú Íslandspósts, sé ómissandi aðstaða.

Félagið mótmælir því einnig að ákveðin fylgigögn sem fylgdu umsögn Íslandspósts séu talin trúnaðarmál og segir að þar með sé Landvari ekki í aðstöðu til að meta það sem komi fram um verðlagningu og afkomu fyrirtækisins. Landvari telur mikilvægt að félagið fái aðgang að þessum gögnum. Þar sem engin gögn fylgi umsögn Íslandspósts sem varpi ljósi á verðlagningarforsendur fyrirtækisins þurfi að athuga sérstaklega það verð sem samkeppnisþjónustan sé látin greiða fyrir þjónustu sem hún nýtur frá öðrum þáttum rekstrarins. Landvari bendir á að flutningatæki sem Íslandspóstur notar flytji ekki aðeins einkaréttarpóst og flutningskostnaður og verðlagning samkeppnisþjónustu taki ekki mið af kostnaði sem hljótist af því að flutningatæki falli undir ákvæði reglna um hvíldartíma ökumanna. Það álit kemur fram hjá félaginu að samkeppnishluti þjónustu Íslandspósts sé rekinn á jaðarkostnaði einkaréttarþjónustunnar. Einnig segir að fyrirtækið stundi því „...í krafti stöðu sinnar viðskipti í samkeppni við félagsmenn í Landvara sem séu í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga. Við verðlagningu á samkeppnisþjónustunni verður að ganga út frá því að um sjálfstæða starfsemi sé að ræða, sem ekki nýtur góðs af því að fjárfestingarkostnaður er samnýttur með einkaréttarþjónustu og samkeppnisþjónustu. Er vandséð hvernig það getur

staðist að tæki, fasteignir og mannaflí sem er fjárfest í til að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir einkaréttinn séu nýtt til samkeppni við aðila sem starfa utan einkaréttarins, án þess að fullt tillit sé tekið til þess hversu mikið það myndi kosta að koma samkeppnisrekstri á legg, að teknu tilliti til fjárfestingakostnaðar og fasts rekstrarkostnaðar. “

Landvari bendir á að í fyrirtækjaþjónustu póstsins sé það grundvallaratriði að ekki séu undanskildar neinar sendingar í þjónustunni, þ.e. bréf, bögglar o.s.frv. Eins og lögum sé nú háttáð varðandi einkaréttarþjónustu geti félagsmenn Landvara ekki boðið slíka fyrirtækjaþjónustu. Þannig séu samkeppnishamlandi áhrif til staðar hvað þessa þjónustu áhrærir, óháð færanlegum póststöðvum. Landvari telji sig hafa upplýsingar um að stórir aðilar fái vörur sóttar til sín án sérstakrar greiðslu og um sé að ræða fyrirtæki sem ekki aðeins stundi viðskipti með vörur sem falli undir grunnpóstþjónustu. Þá segir: „*Er fráleitt að halda því fram að slík þjónusta sé hluti þess að halda úti hagkvæmri grunnpóstþjónustu. Er af þessum sökum rík ástæða til að kanna þau kjör sem Íslandspóstur býður einstökum viðskiptamönnum sínum“.*

Að lokum mótmælir Landvari bæði varakröfu og þrautavarakröfu Íslandspósts og krefst þess að erindið verði tekið til umfjöllunar af samkeppnisráði.

4.

Samkeppnisstofnun sendi Íslandspósti athugasemdir Landvara til umsagnar. Þann 18. janúar 1999 var óskað eftir fresti til að gera athugasemdir við bréf Landvara þar sem Íslandspóstur taldi nauðsynlegt að afla álits Pósts- og fjarskiptastofnunar á því hvort flutningastarfsemi Landvara væri háð rekstrarleyfi skv. lögum um pósthjónustu. Landvara var gerð grein fyrir því bréflega að Íslandspósti hefði verið veittur umbeðinn frestur.

Athugasemdir Íslandspósts bárust síðan með bréfi, dags. 13. mars 1999. Þar er á ítarlegan hátt rakinn mismunurinn á þeim skilyrðum og skyldum sem lög og reglur um vöruflutninga á landi og lög og reglur um pósthjónustu kveði á um. Meðal þess sem fram kemur er að lög og reglur um vöruflutninga taki „...*almennt til vöruflutninga óháð þeim varningi sem fluttur er eða þyngd hans, sbr. þó Viðauka I við tilvitnaða reglugerð. Þegar svo stendur á, er fráleitt að*

líta svo á, að þeir sem leyfi hafa til almennra vöruflutninga, geti tekið að sér hvers konar flutninga, án þess að afla sér til þess leyfis á því sviði sem um ræðir“.

Um vöruflutninga gildi einnig lög nr. 24/1982, um flutningssamninga og ábyrgð við vöruflutninga á landi. Í þeim sé kveðið á um meginskyldur flytjanda, sendanda og móttakanda. Ljóst sé að lögin taki til hvers konar vöruflutninga án nánari skilgreiningar. Einnig segir að lögin teljist vera sértæk samningalög á sviði vöruflutninga, sem mæli fyrir um einkaréttarlega stöðu samningsaðila.

Í athugasemdum sínum rekur Íslandspóstur hvernig lög nr. 142/1996, um pósthjónustu, mæli fyrir um sértækar reglur sem gildi m.a. um þá sem annast grunnpósthjónustu. Síðan segir: „*Ekki verður annað ráðið en að lögin hafi að geyma ákvæði um vernd opinberra hagsmuna varðandi tiltekna flutninga, þ.e. sendinga undir 20 kg. Ljóst er að lög um vöruflutninga á landi mæla ekki fyrir um þau atriði sem sérstaklega er vikið að í tilgreindum ákvæðum laga um pósthjónustu, og því fráleitt að leyfi skv. þeim lögum leysi viðkomandi undan hinu sértæka eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá er ljóst að sérlög um flutningssamninga taka til einkaréttarlegra samningsskilmála vöruflytjenda, móttakenda og sendenda, en með sama hætti mæla þau lög ekki sérstaklega fyrir um skyldur sem tengjast meðferð grunnpósts. Lög um pósthjónustu sem gildi tóku 1. janúar 1997 undanskilja ekki aðila sem sérstök leyfi hafa til almennrar flutningastarfsemi, s.s. flutningafyrirtæki eða flugrekstraraðila, að því leyti sem þessir aðilar reka grunnpósthjónustu, enda er ráðgert í 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu, að samgönguráðherra sé heimilt að mæla fyrir um það í reglugerð að einstakir þættir grunnpósthjónustu séu undanþegnir rekstrarleyfi. Þess má að lokum geta, að ef lagaákvæði sem mæla fyrir um leyfisbundna starfsemi skarast að einhverju leyti, er talið að um viðkomandi tilvik gildi þá hinar strangari kröfur sem lögmaeltar eru. Sem dæmi má nefna að sá sem hefur almennt verslunarleyfi kann að þurfa sértækt leyfi til að versla með tiltekinn varning, ef lög setja slíkri verslun sérstök skilyrði“.*

Með hliðsjón af ofangreindu telur Íslandspóstur að þær athugasemdir sem fram hafa komið af hálfu fyrirtækisins eigi rétt á sér. Íslandspóstur leitaði eftir álit

Póst- og fjarskiptastofnunar á því hvort flutningastarfsemi á vegum félagsmanna Landvara sé háð leyfisskyldu skv. lögum um pósthjónustu. Í neðanmálsgrein í bréfi Íslandspósts segir eftirfarandi um álit Póst- og fjarskiptastofnunar: „Í álit *Póst- og fjarskiptastofnunar*, dags. 1. mars 1999, segir að ekki sé ljóst af kvörtun Landvara, hvers konar flutninga sé um að ræða, þó ráða megi af gögnum málsins að um sé að ræða flutninga sem fjallað er um í l. 47/1994 og 24/1982 en um þá flutninga gilda ekki lög um pósthjónustu“.

Íslandspóstur segir að fullyrðing kvartanda um að tap einkaréttarþjónustunnar megi rekja til þess að einkaréttarþjónustan sé of lágt verðlögð megi til sanns vegar færa. Þessi verðlagning sé hins vegar háð samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar. Með breytingum á rekstrarfyrirkomulagi og hagræðingu hafi tekist að draga úr tapi og svo virðist sem því takmarki verði náð á árinu 1999. Fyrirtækið ítrekar að kostnaði við sendingar sé skipt niður á einstakar flutningategundir óháð því hvort sendingar séu fluttar á grundvelli einkaréttar eða sem samkeppnispóstur. Þannig eigi sú fullyrðing kvartanda, að samkeppnisþjónusta sé niðurgreidd af einkaréttarþjónustunni, ekki rétt á sér.

Íslandspóstur telur að tilvísun í ákvörðun samkeppnisráðs, nr. 42/1996, Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu, sé óviðkomandi í þessu máli. Þar hafi verið um annarskonar póstdreifingu að ræða en bögglopóst sem sóttur sé á afgreiðslustaði sem geti verið af ýmsum toga. Ítrekað er að dreifikerfi fyrirtækisins sé alls ekki ómissandi aðstaða hvað varðar dreifingu bögglopósts. Jafnframt er því andmælt að gjaldskrár flutningakerfis fyrirtækisins byggji á þeirri kenningu kvartanda að þjónusta í samkeppni sé seld án álagningar og miðist við jaðarkostnað einkaréttarþjónustunnar. Meginstefna fyrirtækisins sé að reka flutninga- og dreifikerfi þannig að þau standi undir sér.

Loks undirstrikar Íslandspóstur að sk. fyrirtækjapjónusta sé alls ekki ómissandi aðstaða og sér ekkert því til fyrirstöðu að landflutningafyrirtæki bjóði fyrirtækjum sambærilega þjónustu.

5.

Með bréfi frá 23. mars sl. sendi Samkeppnisstofnun kvartanda athugasemdir Íslandspósts. Í svarbréfi frá 9. apríl sl. gerir kvartandi að umræðuefni álit það sem Póst- og fjarskiptastofnun hafi birt um rekstrarleyfi til póstflutninga. Þar sem þess sé ekki getið í bréfi Íslandspósts að Samkeppnisstofnun hafi borist afrit af álit Póst- og fjarskiptastofnunar sendir kvartandi stofnuninni það með sínu bréfi. Að öðru leyti telur kvartandi ekkert nýtt hafa komið fram sem gefi tilefni til frekari athugasemda en ítrekar þau sjónarmið og rökstuðning sem komið hafi fram í fyrri skrifum Landvara í þessu máli.

Landvari bendir í bréfi sínu á það að þrátt fyrir álit Póst- og fjarskiptastofnunar haldi Íslandspóstur því fram að lög um pósthjónustu eigi við um starfsemi Landvara. Um álit Póst- og fjarskiptastofnunar segir í bréfi Landvara: „Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar er að lög nr. 142/1996 um pósthjónustu gildi ekki um vöruflutninga sem fjallað er um í lögum nr. 47/1994 um vöruflutninga á landi og lögum nr. 24/1982 um flutningasamninga og ábyrgð við vöruflutninga á landi“.

Í álit Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 1. mars 1999, sem fylgdi með bréfi Landvara segir m.a., að með vísan til laga um pósthjónustu, þarfnist það skoðunar hvort viðkomandi aðilar veiti grunnpósthjónustu. Einnig segir: „Nú virðist verða að meta það út frá hjónustunni sem veitt er, hvort um grunnpósthjónustu er að ræða, ekki út frá þeim varningi sem fluttur er í hvert skipti“. Síðar í álitinu segir: „Vöruflutningar eru ekki skilgreindir í íslenskum lögum. Með vöruflutningum er þó augljóst að átt er við flutning á vörum. Ljóst er að í póstsendingum sem vega allt að 20 kg geta verið vörur af ýmsu tagi svo pósthjónustan er eða getur verið vöruflutningur. Grunnpósthjónusta er því vöruflutningur eins og fram kemur í 16. gr. pósthjónustulaganna þar sem segir: Slíkar póstsendingar njóta forgangs fram yfir annan vöruflutning Af þessari setningu má einnig ráða að um ýmsar aðrar leiðir getur verið að ræða varðandi vöruflutning en þær leiðir sem pósthjónustan býður upp á. Ekki er lýst í bréfum málsins nákvæmlega um hvers konar flutninga er að ræða en af bréfum málsins má ráða að það sé um þá flutninga að ræða sem um er fjallað í lögum nr. 47/1994 og lögum nr. 24/1982 en um þá flutninga gilda ekki lög um pósthjónustu“.

6.

Íslandspósti var með bréfi, dags. 14. apríl sl., sent bréf Landvara, ásamt fylgiskjali. Í bréfi frá Íslandspósti, dags. 23. apríl sl., kemur fram það álit að „...ekki verður séð að tilvitnuð lög um vöruflutninga á landi, nr. 47/1995, sbr. og lög nr. 24/1982, um flutningasamninga o.fl., leysi þá aðila sem slíka starfsemi annast, en stunda jafnframt grunnpóstþjónustu skv. l. nr. 142/1996 um póstþjónustu, undan því að afla sér rekstrarleyfis til þeirrar starfsemi sérstaklega. Sá skilningur myndi leiða til þess að viðkomandi væri undanþeginn greiðslu rekstrargjalds, undanþeginn reglum um póstleynd, og öðrum skyldum sem lög um póstþjónustu mæla fyrir um“.

Að öðru leyti ítrekar Íslandspóstur fyrri athugasemdir sínar í þessu máli.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 24. febrúar 2000, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon

1.

Erindi Landvara sem hér er til umfjöllunar varðar bögglaflutninga Íslandspósts sem vega allt að 30 kg og falla utan einkaréttar fyrirtækisins. Í erindinu er vísað til yfirburðastöðu fyrirtækisins á sviði póstmála, stærðar fyrirtækisins og fjárhagsstöðu í því sambandi. Á grundvelli einkaréttar hafi fyrirtækið yfir að ráða öflugu móttöku- og dreifingakerfi. Dreifikerfi Íslandspósts er að áliti kvartanda ómissandi aðstaða og vísar hann í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni. Öðrum en Íslandspósti sé ekki á grundvelli kostnaðar unnt að koma upp sambærilegu þjónustuneti og fyrirtækið rekur.

Það álit kvartanda kemur fram í erindinu að frá því að Íslandspóstur tók til starfa hafi fyrirtækið markvisst unnið að því að auka markaðshlutdeild sína með því að bjóða aukna þjónustu. Nefnd eru dæmi um samtvinnun einkaréttarstarfsemi og annarrar starfsemi Íslandspósts og segir í erindinu að í krafti þess geti fyrirtækið boðið þjónustu og verð sem öðrum sé ekki kleift að bjóða. Með því viðhaldi Íslandspóstur eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á bögglamarkaði og hafi þannig skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Einnig telur kvartandi að einkaréttarstarfsemi Íslandspósts niðurgreiði samkeppnisstarfsemi fyrirtækisins og slíkt sé andstætt 14. gr. samkeppnislaga. Landvari bendir í því sambandi á 11. gr. laga nr. 103/1996, um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar, þar sem m.a. sé kveðið á um að óheimilt sé að nota fjármagn frá rekstri sem grundvallast á rekstrarleyfi til þess að lækka verð á þjónustu sem seld er í samkeppni.

Í kröfugerð Landvara felst m.a. eftirfarandi:

- Íslandspósti verði gert skylt að stofna sérstakt félag um rekstur fyrirtækisins utan einkaréttar eða að viðhafa bæði fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á milli einkaréttar- og samkeppnisrekstrar.
- Fyrirtækjum innan Landvara verði veittur aðgangur að dreifikerfi Íslandspósts á sömu kjörum og samkeppnisrekstur fyrirtækisins njóti.
- Íslandspóstur stundi ekki ólögmdæta samtvinnun viðskipta, þ.e. að við söfnun pósts innan einkaréttar sé samtímis boðið upp á ódýra eða ókeypis söfnun á bögglum.
- Íslandspósti verði gert að gera grein fyrir kostnaði við bögglasendingar allt að 30 kg að þyngd.
- Verðlagning flutnings og þjónustu standi undir kostnaði.
- Íslandspósti verði við verðlagningu gert skylt að taka mið af stofnkostnaði og raunkostnaði við rekstur þannig að samkeppnisrekstur fyrirtækisins njóti ekki hagstæðari kjara hjá einkaréttarhluta, t.d. við not á aðstöðu, en aðilar innan Landvara gætu notið hjá fyrirtækinu.
- Íslandspósti verði sett skilyrði þess efnis að fyrirtækið geti ekki boðið upp á flutning á sendingum yfir 30 kg.
- Íslandspósti verði gert að virða reglur Evrópusambandsins um ökurita og hvíldartíma ökumanna ef fyrirtækið stundar aðra starfsemi en pósthutninga innan einkaréttar.

- Flutningatækjum sem flytja póst sem fellur undir einkarétt verði bannað að flytja aðrar sendingar.
- Íslandspósti verði sett skilyrði þess efnis að fyrirtækið geti ekki í krafti yfirburða sinna sótt að flutningsmarkaðnum með ókeypis eða ódýrri viðbótarþjónustu.

2.

Í umsögn Íslandspósts um erindi Landvara segir að fyrirtækið hafi samkvæmt rekstrarleyfi skyldu til að veita grunnpóstþjónustu, en skv. lögum nr. 142/1996 falla sendingar með utanáskrift sem vega allt að 20 kg undir þá þjónustu. Samkvæmt sömu lögum sé þeim einum heimilt að stunda grunnpóstþjónustu sem hafi til þess rekstrarleyfi frá Póst- og fjarskiptastofnun. Í lögnum sé kveðið á um skyldur rekstrarleyfishafa og heimild sé í þeim að setja ýmis skilyrði fyrir rekstrarleyfi. Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun hafi engir aðilar innan Landvara leyfi til grunnpóstþjónustu. Það er álit Íslandspósts, með tilliti til ofangreinds, að Landvari og Íslandspóstur starfi aðeins að hluta til á sama markaði, þ.e. flutningi á böggjum yfir 20 kg. Á þeim markaði sé hlutdeild Íslandspósts það lítil að hún hafi enga þýðingu fyrir markaðinn.

Þá er vísað til þess að nú þegar sé viðhafður fjárhagslegur aðskilnaður á milli einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins og annarrar starfsemi. Sá aðskilnaður sé byggður á nákvæmri kostnaðargreiningu annars vegar og hins vegar á kaupum einkaréttarþjónustunnar á þjónustu hjá afgreiðslu- og dreifingarkerfi fyrirtækisins. Verðlagning þjónustunnar byggi á heildsölugjaldskrárkerfi sem taki mið af reiknuðum einingarkostnaði að viðbætti álagningu. Fram kemur að farið sé með viðskipti á milli einkaréttarþjónustu og samkeppnisþjónustu fyrirtækisins eins og viðskipti milli óskyldra aðila. Einnig segir að í skipuriti fyrirtækisins sé gert ráð fyrir stjórnunarlegum aðskilnaði einkaréttar- og samkeppnisþjónustu. Upplýst er að flutningakerfi fyrirtækisins taki mið af grunnpóstþjónustu og slíkt hið sama eigi við um fyrirtækjaþjónustuna.

Íslandspóstur bendir á að lögum samkvæmt skuli viðskiptaskilmálar fyrir grunnpóstþjónustu birtir opinberlega og gjaldskrár fyrir þjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar.

Gjaldskrár skulu vera gagnsæjar og í samræmi við jafnræðisreglur. Viðskipta-skilmálar grunnpóstþjónustu sæti eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Einnig segir að gjaldskrá fyrir bögglassendingar taki mið af þeim kostnaði sem af meðferð slíkra sendinga leiði. Ekkert sé því til fyrirstöðu að fyrirtækið veiti öðrum póstrekendum þjónustu á ýmsum stigum póstflutninga. Í kjölfar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 42/1996, um erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni, hafi sú stefna verið tekin að bjóða öðrum dreifingaraðilum sömu kjör og gilda fyrir samkeppnisrekstur Íslandspósts. Íslandspóstur upplýsir að flutningatæki fyrirtækisins fari nú í einu og öllu eftir reglum Evrópusambandsins.

3.

Í máli þessu krefst Íslandspóstur þess að erindi Landvara verði vísað til Póst- og fjarskiptastofnunar. Er í því sambandi vísað til laga nr. 142/1996 um pósthjónustu. Telur fyrirtækið að erindið beinist að atriðum er heyra undir þau lög.

Póst- og fjarskiptastofnun fer með framkvæmd laga nr. 142/1996 og hefur eftirlit með því að póstrekendur uppfylli þau skilyrði sem fram koma í rekstrarleyfi. Samkeppnisyfirvöld hafa hins vegar almennu eftirlitshlutverki að gegna með samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu sem og á öðrum mörkuðum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997, *Póstur og sími hf. gegn samkeppnisráði*. Í máli þessu er til umfjöllunar hvort Íslandspóstur hafi gripið til fullnægjandi fjárhagslegs aðskilnaðar og hvort fyrirtækið hafi með aðgerðum sínum haft skaðleg áhrif á samkeppni. Þessi atriði heyra skýrlega undir samkeppnisyfirvöld og verður málinu ekki vísað frá.

4.

Þær kröfur sem Landvari gerir í máli þessu lúta sumpart að því að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli einkaréttar- og samkeppnisþjónustu Íslandspósts. Fyrirtækið verði einnig skyldað til þess að verðleggja bögglassendingar þannig að tekjur standi undir kostnaði. Heimfæra má báðar þessar kröfur undir 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Ennfremur vísar Landsvari í kröfum sínum til 17. gr. laganna. Kröfur um að stofnað verði sérstakt félag um einkaréttarþjónustu fyrirtækisins, að Íslandspóstur veiti

félagsmönnum Landvara aðgang að dreifikerfi sínu, að bann verði sett við flutningi á sendingum yfir 30 kg að þyngd og bannað verði að flutningatæki sem flytja einkaréttarpóst flytji aðrar sendingar, byggja allar á ákvæðum 17. gr.

Þó að forsendur kröfugerðar Landvara séu nátengdar verður fyrst vikið að þeim kröfum sem reistar eru á 2. mgr. 14. gr.

5.

Skilyrði þess að beita 2. mgr. 14. gr. eru annars vegar að fyrirtæki starfi að hluta til í skjóli einkaréttar eða annars konar opinberrar verndar og hins vegar að það starfi að einhverju leyti í frjálsri samkeppni við aðra. Rekstur Íslandspósts uppfyllir umrædd skilyrði ákvæðisins. Fyrirtækið fer með einkarétt ríkisins til að annast pósthjónustu með bréf sem eru undir 250 g að þyngd auk þess að stunda annars konar pósthjónustu í samkeppni við aðra. Reyndar er það svo að samkvæmt ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1995, *Erindi Póstdreifingar hf. um fjárhagslegan aðskilnað tiltekinna þátta í starfsemi Póst- og símamálastofnunar*, var mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað pósthjónustu sem háð er einkarétti og annarrar pósthjónustu. Þess skyldi gætt að pósthjónusta háð einkarétti greiddi ekki niður kostnað við aðra pósthjónustu. Þessi ákvörðun var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Vegna erindis Póstdreifingar ehf., um misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu, tók samkeppnisráð ákvörðun nr. 42/1996. Samkvæmt henni var gerð mun ítarlegri og nánar útfærð krafa um fjárhagslegan aðskilnað hjá Íslandspósti (áður Póst- og símamálastofnun) en sett var fram í ákvörðun nr. 8/1995. Eftir sem áður ber fyrirtækinu að viðhafa fjárhagslegan aðskilnað á milli einkaleyfisþjónustu og samkeppniþjónustu. Skal þess gætt að pósthjónusta háð einkarétti greiði ekki niður kostnað við aðra þjónustu. Í lögum um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar nr. 103/1996, segir m.a. í 11. gr. að sé um að ræða sölu á búnaði eða þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði skuli í þeim tilvikum halda fjárreiðum deilda í einkaréttarþjónustu aðskildum frá öðrum rekstri. Einnig kemur fram að ekki sé heimilt að nota fjármagn frá rekstri sem grundvallist á rekstrarleyfi til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni. Í lögum nr. 142/1996 um pósthjónustu eru gerðar enn frekari kröfur um að fjárhagur vegna leyfisbundinnar starfsemi verði haldið aðskildum frá öðrum rekstri leyfishafa.

Loks er í viðauka með rekstrarleyfi Íslandspósts frá 28. janúar 1998 kveðið á um að sá þáttur sem leyfisbréfið tekur til skuli vera bókhaldslega aðskilinn frá annarri starfsemi Íslandspósts. Bókhaldslegur aðskilnaður skuli einnig vera milli einkaréttarþjónustu og þjónustu sem er í samkeppni.

Með hliðsjón af þeim kvöðum sem hvíla á Íslandspósti verður að líta á þann þátt í erindi Landvara sem vísar til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga sérstaklega, sem kröfu um að rannsakað verði hvort farið hafi verið að þeim kröfum sem samkeppnislög gera til fyrirtækisins um fjárhagslegan aðskilnað eða hvort þær kvaðir sem á fyrirtækinu hvíla séu fullnægjandi með tilliti til markmiðs og ákvæða samkeppnislaga.

Í málflutningi Íslandspósts er vísað til þess að fjárhagslegur aðskilnaður hafi þegar farið fram hjá í fyrirtækinu, á milli einkaréttarþjónustu fyrirtækisins og samkeppnisrekstrar. Byggi sá aðskilnaður á nákvæmri kostnaðargreiningu annars vegar og kaupum einkaréttarþjónustunnar á þjónustu hjá afgreiðslu- og dreifingarkerfi Íslandspósts hins vegar. Viðskiptin séu eins og milli óskyldra aðila.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar hafa kynnt sér upplýsingakerfi Íslandspósts og farið yfir það kostnaðarlíkan og afkomugreiningu sem fer fram hjá fyrirtækinu með aðstoð kerfisins. Samkvæmt því er ljóst að allur póstur sem fær póstméðferð er talinn og veginn og skipt upp í tegundir pósts. Kostnaði er síðan deilt niður á pósteiningarnar eftir því í hvaða meðferðarferli þær fara. Er þar bæði átt við fastan einingakostnað og breytilegan einingakostnað. Í kostnaðargreiningunni er tekið tillit til alls rekstrarkostnaðar, þ.m.t. kostnaðar við yfirstjórn og stoðdeildir og efnahags- og fjármagnstengds kostnaðar. Á grundvelli þess er síðan mynduð heildsölugjaldskrá sem þekja á allan kostnað við tiltekna aðgerðir auk reiknaðrar álagningar. Innheimt er fyrir alla póstméðferð samkvæmt heildsölugjaldskránni, hvort heldur póstméðferð er vegna samkeppnispósts eða einkaleyfispósts Íslandspósts eða fyrir aðra viðskiptavini ótengda fyrirtækinu. Með þessu er farið með öll viðskipti milli sviða eins og viðskipti milli óskyldra aðila, eftir því sem best verður séð. Jafnframt er með þessu að mati samkeppnisráðs tryggður fjárhagslegur aðskilnaður á milli einstakra sviða Íslandspósts. Efnahagsreikningi Íslandspósts

hefur ekki verið skipt upp á milli sviða fyrirtækisins, og var það gert með samþykki samkeppnisyfirvalda í kjölfar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996 og úrskurðar áfrýjunarnefndar nr. 1/1997. Jafnvel þó að aðeins sé settur upp einn efnahagsreikningur fyrir fyrirtækið þá er öllum efnahagstengdum kostnaði, eins og áður segir, þ.m.t. kostnaði við fjármögnun, skipt niður á einstök rekstrar- eða þjónustusvið. Með öðrum orðum þá taka einstök þjónustusvið þátt í efnahagstengdum gjöldum og tekjum fyrirtækisins. Með því þjónar það í sjálfu sér litlum tilgangi að skipta efnahagsstærðum fyrirtækisins niður á rekstrar- eða þjónustusvið. Má leiða að því líkur að slík uppskipting gæfi lakari mynd af efnahag sviðanna en sú aðferð sem beitt er þar eð hún væri bundin meiri óvissu og mati. Nægir að taka sem dæmi að 250 g bréf fellur innan einkaréttarsviðs Íslandspósts en 260 g bréf tilheyrir samkeppnissviði. Ólíklegt verður að telja að það gæfi glögga mynd af efnahagsstöðu einstakra sviða að skipta efnahaginum upp á grundvelli, t.d. þyngdar bréfa, sem fara í gegnum nákvæmlega sama vinnslu og kostnaðarferli innan fyrirtækisins.

Það er mat samkeppnisráðs að sú leið sem hefur verið farin hjá Íslandspósti við að skilja að fjárhag fyrirtækisins sé í samræmi við þær kröfur sem samkeppnisyfirvöld hafa gert, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga ákvæði laga um pósthjónustu þar sem fram kemur að gjaldskrá fyrir einkaréttarþjónustu sé háð samþykki og sæti eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar og kröfur eru gerðar um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttarhafa, sbr. 13. gr., 18. gr., 30. gr. og 31. gr. laganna og rekstrarleyfi fyrirtækisins. Með vísan til stjórnskipulags Íslandspósts er það einnig mat samkeppnisráðs að stjórnunarlegur aðskilnaður í skilningi ákvarðana samkeppnisyfirvalda hafi farið fram hjá fyrirtækinu. Eins og mál þetta liggur fyrir er ekki ástæða til að gera frekari kröfur til Íslandspóst varðandi aðskilnað einkaréttar- og samkeppnisrekstrar.

6.

Landvari vísar í erindi sínu og kröfugerð til 17. gr. samkeppnislaga og segir m.a. að Íslandspóstur hafi unnið markvisst að því að auka markaðshlutdeild sína með því að bjóða aukna þjónustu. Með starfsemi sinni viðhaldi eða styrki Íslandspóstur markaðsráðandi stöðu sína á bögglaamarkaðnum til skaða fyrir samkeppnina á honum.

Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samkeppnishamlandi athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja eða öðrum aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði. Það er hins vegar ekki unnt að meta hvort tiltekin hegðun eða aðstæður séu skaðlegar fyrr en tekin hefur verið afstaða til stöðu þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum. Áður en til þess kemur þarf þó að skilgreina þann markað sem um er að ræða. Hagfræðileg rök leiða til þess að skilgreina verður viðkomandi markað á tvennan hátt. Í fyrsta lagi, í því máli sem hér um ræðir, þjónustumarkaðinn og í öðru lagi landfræðilega markaðinn. Það sem ræður úrslitum um það hvort mismunandi tegundir þjónustu tilheyri sama þjónustumarkaði er innbyrðis staðganga þeirra. Til að meta staðgönguna verður m.a. að hafa hliðsjón af eiginleikum þjónustunnar, til hvaða nota hún er ætluð og hvert verð hennar er.

Að mati Landvara er sá markaður sem mál þetta tekur til flutningur á böggjum innanlands sem vega allt að 30 kg. Íslandspóstur virðist líta svo á að sendingar sem falli undir grunnpóstþjónustu tilheyri sérstökum markaði. Samkvæmt lögum nr. 142/1996 um póstþjónustu teljast sendingar sem vega allt að 20 kg vera hluti af grunnpóstþjónustu. Telur Íslandspóstur að fyrirtækið keppi einungis við félagsmenn Landvara á markaðnum fyrir flutninga á böggjum yfir 20 kg.

Fyrir liggur í máli þessu að bæði Íslandspóstur og félagsmenn Landvara annast flutninga á böggjum. Verður því að taka til athugunar hvort sú þjónusta sem umræddir aðilar veita geti a.m.k. að verulegu leyti komið í stað hvor annarrar. Jafnframt verður að horfa til þess hvort og þá að hvaða leyti bögglaþjónusta umræddra aðila sé aðgreind frá annarri þjónustu þeirra.

Íslandspóstur veitir póstþjónustu og tengda þjónustu. Að mati samkeppnisráðs má færa fyrir því rök að bréfaþóstur og bögglaþóstur tilheyri ekki sama markaðnum.¹ Ljóst er a.m.k. að bréfaþóstur sem fellur undir einkarétt er

¹ Hér má hafa hliðsjón af ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. IV/M.843, *PTT Post/TNT/GD Express Worldwide*. Sjá einnig tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB um beitingu samkeppnisreglna í póstþjónustu, [1998] O.J. C-39/2.

sérstakur markaður. Hér er um að ræða bréf sem veða allt að 250 g að þyngd. Að öðru leyti má t.d. horfa til þess að það gildir mismunandi gjaldskrá um bréf og böggla og lúta þessar tegundir sendinga ólíkum stærðar- og þyngdarmörkum. Ljóst er þó að þessir markaðir eru tengdir og kann að einhverju leyti að vera framboðsstaðganga milli þeirra. Ekki er þörf á því í máli þessu að skera endanlega úr um þetta atriði. Bögglasendingar Íslandspósts allt að 20 kg tilheyra grunnpóstþjónustu skv. lögum nr. 142/1996. Í því felst að þessi þjónusta er háð tilteknum kvöðum, m.a. um verð og póstmæðferð. Kemur því til álita hvort bögglasendingar sem teljast til grunnpóstþjónustu tilheyri sérstökum markaði. Þegar hins vegar gjaldskrá Íslandspósts er virt sést að ekki er gerður sérstakur greinarmunar á verðlagningu böggla sem falla innan eða utan grunnpóstþjónustu, nema hvað varðar þyngd þeirra eða rúmmáli. Ekki fæst heldur séð að böggla innan eða utan grunnpóstþjónustu sæti mismunandi póstmæðferð af hálfu Íslandspósts. Að mati samkeppnisráðs verður því að líta svo á að út frá sjónarhóli samkeppnislaga tilheyri allar bögglasendingar Íslandspósts sama markaðnum.

Gjaldskrá Íslandspósts í bögglaflutningum miðast við böggla allt að 30 kg að þyngd. Fyrirtækið tekur hins vegar við sendingum sem eru yfir 30 kg ef þær henta flutningskerfi þess hvað varðar stærð og rúmmál. Gjald fyrir þessar þyngri sendingar miðast við rúmmál. Fram kemur á heimasíðu Íslandspósts að þurfi fyrirtæki að senda reglulega pakka yfir 30 kg býðst þeim að gera sérsamninga um þá. Mæðferðarferli böggla sem Íslandspóstur flytur er með þeim hætti að böggla eru móttæknir á pósthúsum, gegnum fyrirtækjaþjónustu eða í póstmíðstöðinni. Þeir eru síðan skráðir, flokkaðir og fluttir. Í Reykjavík og á stærri þéttbýlisstöðum út á landi eru böggla keyrðir til viðtakenda en aðrir fá tilkynningar um hvar þeir geti nálgast þá. Íslandspóstur virðist að meginstefnu til flytja léttari böggla en skv. upplýsingum frá fyrirtækinu eru böggla undir 5 kg [...] ² % af bögglaflutningum fyrirtækisins í fjölda talið.

Félagar í Landvara eru fyrirtæki sem sinna almennum vöruflutningum á landi. Þessi fyrirtæki flytja allt frá smápökkum upp í hús eins og segir á heimasíðu eins flytjanda. Félagsmenn Landvara skilgreina böggla eða smápakka miðað

² Fellt út vegna trúnaðar.

við þyngd og er miðað við böggla allt að 30 kg. Mun þessi viðmiðun byggjast á því að unnt sé að halda á sendingunni. Í EES-samkeppnisrétti hefur almennt séð verið litið svo á að bögglaflutningar og aðrir flutningar (freight) á landi tilheyri aðskildum mörkuðum.³ Jafnframt eru vísbendingar um að eðlilegt kunnist að vera að skipta landflutningamarkaðnum niður í undirmarkaði.⁴ Hér má hins vegar hafa í huga að í samrunamáli Deutsche Post og ASG⁵ var því haldið fram að á Norðurlöndum væri ekki um að ræða skil á milli bögglaflutninga og vöruflutninga. Landfræðilegir þættir ásamt fámenni valdi því að flutningafyrirtæki ráði ekki við að viðhalda aðskildum flutningakerfum (networks) fyrir böggla og vörur þar sem nauðsynlegt magn til að viðhafa slíka skiptingu væri ekki fyrir hendi. Rannsóknir framkvæmdastjórnarinnar bentu til þess að starfsemi landflutningafyrirtækja á Norðurlöndum er lýtur að annars vegar vöruflutningum og hins vegar bögglaflutningum sé samtvinnuð og sama flutningakerfi notað. Þetta þótti gefa vísbendingu um að staðgangi í framboði leiði til þess að um sé ræða markað sem taki bæði til „freight“ og böggla. Úr þessu var þó ekki skorið í málinu. Samkeppnisráð telur að leiða megi rök að því að samskonar sjónarmið eigi við á íslenska landflutningamarkaðnum. Ekki er þörf á því í þessu máli að ákvarða hvort böggla og aðrir flutningar félaga í Landvara tilheyri ólíkum mörkuðum, en a.m.k er ljóst að um nátengda starfsemi er að ræða.

Félagsmenn Landvara hafa ekki rekstrarleyfi til að stunda grunnpóstþjónustu. Rekstraraðilar innan félagsins þurfa því hvorki að sæta þeim kvöðum sem pósthög leggja á fyrirtæki í pósthjónustu né fara að kröfum í rekstrarleyfi sem myndu kveða á um bókhaldslegan aðskilnað leyfisbundinnar starfsemi og annars rekstrar. Þrátt fyrir að hafa ekki rekstrarleyfi til grunnpóstþjónustu virðist af gögnum málsins og könnun hjá vöruflutningamiðstöðvum sem bögglaendingar með utanáskrift, undir 20 kg að þyngd, séu fluttar með flutningabifreiðum aðildarfyrirtækja Landvara.

³ Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. IV/M.1513, *Deutsche Post/Danzas/Nedlloyd*.

⁴ Er þá miðað mismunandi flutninga eftir hleðslu. Í því sambandi rætt um þrjá flokka; LTL (less than truck load or groupage), STL (semi truck load or part load) og FTL (full truck load).

⁵ Mál nr. IV/M.1549.

Eins og áður sagði eru böggjar þeir sem félagsmenn í Landvara flytja allt að 30 kg að þyngd. Meðferðarferli böggla og vörusendinga er hliðstætt. Komið er með sendingar á afgreiðslustað flutningafyrirtækis og fylgibréf útbúið. Sendingin er síðan flutt í afgreiðslu á áfangastað og móttakanda tilkynnt um að hann geti sótt hana. Samkvæmt upplýsingum Samkeppnisstofnunar eru þessar sendingar í mjög litlum mæli fluttar beint til viðtakanda. Flutningsaðilar keyra þó út stórum sendingum (brettum) og ef litlar sendingar eru einnig til móttakanda þá fylgja þær með. Að einhverju leyti er veitt sú þjónusta til fyrirtækja að sækja og afhenda sendingar, gegn gjaldi. Að mati öflugsa aðila innan Landvara þjóna landflutningafyrirtækin fremur bögglaflutningaþörfum fyrirtækja en einstaklinga.

Í grundvallaratriðum virðast félagsmenn Landvara og Íslandspóstur veita samskonar þjónustu varðandi bögglasendingar. Í viðtölum Samkeppnisstofnunar við aðila þessa máls hefur að beggja hálfu komið fram sú skoðun að meðferð þeirra á böggjum sé í aðalatriðum hliðstæð. Samkeppnisráð telur þó ljóst að nokkur munur sé á þjónustu þessara aðila og viðskiptavinum þeirra. Þannig virðist Íslandspóstur veita sínum viðskiptavinum í bögglasendingum nokkuð meiri þjónustu, t.d. með heimsendingum án aukagjalds. Þjónusta Íslandspósts er ódýrari og virðist enn sem komið er helst taka til léttari böggla. Eru vísbendingar um að fyrirtækið sinni frekar einstaklingum heldur en fyrirtækjum. Íslandspóstur býður fyrirtækjum hins vegar þessa þjónustu og virðist leggja aukna áherslu á að sinna þeim. Eins og áður sagði virðast félagsmenn Landvara frekar þjónusta fyrirtækjum.

Þegar allt framangreind er virt telur samkeppnisráð rétt að líta svo á að þjónustumarkaðurinn í þessu máli sé flutningur á böggjum og bæði Íslandspóstur og félagsmenn Landvari starfi á þeim markaði. Leggja verður þetta til grundvallar þó að þjónustan sem þessir aðilar veita sé ekki enn sem komið er að öllu leyti eins. Umræddir aðilar reka báðir flutningakerfi sem gerir þeim að vissu marki kleyft að aðlaga þjónustu sína að þörfum markaðarins. Að því leyti sem þjónusta umræddra aðila er ólík leiðir framboðsstaðgangi til þess að um sé að ræða sama markað.

Landfræðilegi markaðurinn í máli þessu eru byggð ból á Íslandi. Bæði Íslandspóstur og félagar í Landvara stunda dreifingu á þeim sendingum sem falla undir hinn skilgreinda þjónustumarkað hvar sem er og hvert sem er í byggð á landinu.

7.

Þá liggur fyrir að meta stöðu þeirra sem á markaðnum starfa. Nokkrum erfiðleikum er bundið að meta umfang þess markaðar sem hér um ræðir. Ekki hefur tekist að afla óyggjandi tölfræðilegra gagna sem varpa ljósi á stærð hans. Að mati Landvara voru bögglaflutningar á milli byggðalaga með vöruflutningabifreiðum, hópferðabifreiðum, sendibifreiðum, flugvélum o.fl. áætlaðir sem nemur [...] þús. sendingum á árinu 1998 fyrir utan starfsemi Íslandspósts. Velta er áætlað að hafi numið [...] m.kr. Á árinu 1998 flutti Íslandspóstur samtals um [...] þús. böggla fyrir rúmar [...] m.kr. Það er samkvæmt framangreindum tölulegu upplýsingum ljóst að Íslandspóstur hefur að hámarki verið með 20–30% hlutdeild á hinum skilgreinda markaði á árinu 1998. Á grundvelli þeirrar markaðshlutdeildar einnar er ekki unnt að meta fyririrtækið sem markaðsráðandi. Því ber að huga að öðrum þáttum en markaðshlutdeild á hinum skilgreinda markaði sem hugsanlega skapa þær aðstæður að háttsemi Íslandspósts geti farið gegn 17. gr. samkeppnislaga.

Af umfjöllun um skilgreiningu markaðarins í þessu máli telur samkeppnisráð að draga megi þá ályktun að önnur þjónusta sem bæði Íslandspóstur og félagsmenn Landvara veita er nátengd markaðnum fyrir flutning á bögglum. Er ekki hægt að útiloka að í framtíðinni renni þessari starfsemi að einhverju leyti saman og virðist þeirrar þróunar gæta erlendis.

Sérstaða Íslandspósts er fólgin í einkarétti fyrirtækisins til póstméðferðar bréfa sem eru undir 250 g að þyngd samkvæmt nánari útfærslu. Fyrirtækið eða fyrirrennari þess hefur á grundvelli einkaréttarins, og þess að hafa til skamms tíma verið eina pósthjónustufyrirtæki landsins, byggt upp dreifikerfi sem að hluta hefur verið skilgreint sem ómissandi aðstaða, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997. Ennfremur hefur fyrirtækið í skjóli einkaréttarins og samtengds rekstrar við einkaleyfishafa í fjarskiptaþjónustu fram til ársloka 1997 byggt upp traustan

fjárhag. Þannig var t.d. eigið fé fyrirtækisins um tveir milljarðar króna í árslok 1998 af heildarfjármagni að upphæð u.þ.b. fjórir milljarðar króna. Með vísan til hinnar einkaréttarlegu stöðu Íslandspósts og trausts fjárhags og í ljósi þess að bögglassendingastarfsemi Íslandspósts er rekin sem hluti af starfsemi fyrirtækisins, en ekki sem sérstakt félag, má leiða að því rök að fyrirtækið hafi burði til að verða markaðslega öflugt fyrirtæki á bögglassendingamarkaðnum. Með öðrum orðum þá er fyrirtækinu unnt að samtvinna þá þjónustu sem það stundar.

Hér ber að hafa í huga að skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1997, *Kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf.*, hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess athafnir þeirra raski ekki samkeppni. Þessi skylda tekur jafnt til þess markaðar sem viðkomandi fyrirtæki er markaðsráðandi á og þeirra markaða sem eru í það nánnum tengslum við þann markað að unnt sé að beita hinum efnahagslega styrk á þeim. Verður því að taka til athugunar hvort Íslandspóstur hafi í skjóli stöðu sinnar á póstmarkaði gripið til óhæfilegra aðgerða á bögglassendingamarkaðnum. Rétt er að taka fram að það er mat samkeppnisráðs að samskonar skylda hvílir á þeim aðildarfyrirtækjum Landvara sem búa yfir efnahagslegum styrk á tengdum mörkuðum.

8.

Í málflutningi Landvara hafa ekki verið tilgreind einstök dæmi um hegðun Íslandspósts sem feli í sér misbeitingu á markaðsstöðu fyrirtækisins. Málflutningur og kröfur félagsins vísa einkum í almenna stöðu þess á póstmarkaðnum. Á grundvelli hennar skuli skipta Íslandspósti upp í a.m.k. tvö félög, banna fyrirtækinu að flytja sendingar sem eru stærri en 30 kg, banna flutningatækjum sem flytja einkaréttarpóst að flytja aðrar sendingar og veita félögum í Landvara aðgang að dreifikerfi fyrirtækisins. Hér að framan hefur ítarlega verið lýst hvernig Íslandspóstur hefur hagað fjárhagslegum aðskilnaði innan fyrirtækisins. Af þeirri lýsingu er ljóst að ekki er um ólögmeta

samtvinnun eða samnýtingu þjónustu að ræða hjá Íslandspósti.⁶ Kostnaður er gjaldfærður á allar tegundir þjónustu samkvæmt heildsölugjaldskrá sem mynduð hefur verið með því að færa allan kostnað á hvern þátt í pósthæðferðarferli. Það er mat samkeppnisráðs að með því sé skilið fjárhagslega á milli þjónustutegunda Íslandspóstis og farið sé með viðskipti á milli þjónustusviða eins og viðskipti milli óskyldra aðila. Jafnframt hefur komið fram að óskyldum aðilum standi til boða ýmsir þættir í þjónustuferli Íslandspóstis á grundvelli áður nefndrar heildsölugjaldskrár. Á grundvelli framanritaðs telur samkeppnisráð hvorki ástæðu til að verða við kröfu kvartanda um að skipta upp fyrirtækinu né verða við þeirri kröfu að fyrirtækinu verði bannað að flytja sendingar umfram 30 kg eða bannað að samnýta framleiðsluþætti. Telur samkeppnisráð ástæðu til að benda á að svo fremi að um er að ræða fullan fjárhagslegan aðskilnað er það í samræmi við markmið samkeppnislaga og til þess fallið að efla virka samkeppni að Íslandspóstur auki umsvif sín á landflutningamarkaðnum, markaði þar sem aukinnar samþjöppunar hefur gætt að undanförmu.

Í máli þessu hefur Landvari krafist þess að þeim fyrirmælum verði beint til Íslandspóstis að fyrirtækið veiti fyrirtækjum í Landvara aðgang að dreifikerfi fyrirtækisins. Samkeppnisráð bendir hér fyrst á að skv. upplýsingum frá Íslandspósti hafa engin aðildarfyrirtæki Landvara óskað eftir því við Íslandspóst að fá aðgang að dreifikerfinu. Ekki er því um að ræða viðskiptasynjun sem getur verið andlag íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga. Er vafamál að Landvari hafi lögvarða hagsmuni af frekari umfjöllun um þetta atriði. Í ljósi málflytninga aðila þykir samkeppnisráði þó rétt að fjalla frekar um þetta.

Skilyrði þess að fyrirtæki sé skyldað til að veita aðgang að t.d. dreifikerfi sínu er að um sé að ræða ómissandi aðstöðu (e. essential facilities) í skilningi samkeppnislaga. Landvari hefur máli sínu til stuðnings vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 42/1996, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 1/1997.

⁶ Til samanburðar má hafa í huga ákvörðun Framkvæmdastjórnar ESB frá 1. október 1997 varðandi meintan ríkisstuðning Frakklands við hraðflutningsfyrirtækið SFMI-Chronopost. Í því máli var það ekki metið sem ríkisstyrkur sem skaðaði samkeppni á viðkomandi markaði að franska einkaréttar pósthæðferðar starfaði í nánum rekstrar- og þjónustulegum tengslum við hraðflutningafyrirtæki í þess eigu og það síðarnefnda nyti viðskiptavildar og nýtti dreifikerfi þess fyrnefnda.

Samkvæmt þeirri ákvörðun ber Íslandspósti að dreifa pósti fyrir keppinauta sína á póstmargaði á stöðum sem falla innan dreifbýlispóstnúmera og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili. Ljóst er aðildarfyrirtæki Landvara annast ekki pósthjónustu og geta því ekki að óbreyttu byggt rétt á umræddri ákvörðun. Fyrir liggur að félagar í Landvara reka vöruflutningamiðstöðvar og vöruafgreiðslur víða um land þar sem fram fer móttaka og afhending bögglaendinga. Jafnframt annast þeir flutning sendinganna á eigin vöruflutningabifreiðum og samkeppnisráð hefur fallist á með Landvara að félagsmenn þess keppi við Íslandspóst á bögglaamarkaðnum. Af þessu leiðir að fyrirtækin veita sambærilega þjónustu og aðildarfyrirtæki Landvara hafa getað sinnt viðskiptavinum sínum án þess að fá aðgang að þjónustu Íslandspósts. Sökum þessa getur flutningakerfi Íslandspósts ekki verið ómissandi fyrir félagsmenn Landvara til að keppa á bögglaamarkaðnum. Brestur því skilyrði að lögum til að veita umbeðinn aðgang.⁷ Þess utan er nokkuð ljóst að kvartendur eru með meiri hlutdeild á hinum skilgreinda markaði en Íslandspóstur. Að auki hefur það komið fram í málflutningi Íslandspósts að fyrirtækið býður nú þegar keppinautum, hugsanlegum eða sem sannanlega eru í samkeppni við Íslandspóst, aðgang að hluta af þeirri þjónustu sem fyrirtækið stundar gegn heildsölugjaldi.

9.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið telur samkeppnisráð að ekkert hafi komið fram í máli þessu sem sýni að ástæða sé til að grípa til íhlutunar í rekstur Íslandspósts á grundvelli 2. mgr. 14. gr. eða 17. gr. samkeppnislaga.

⁷ Má má hér til samanburðar til dóms dómstóls EB í máli nr. C-7/97, *Oscar Bronner v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag* [1998] ECR I-7791.

V.
Ákvörðunarorð:

„Ekki er þörf á að hafast frekar að í máli þessu.“