

Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 11. mars 2021
Tilv.: 2102017

Umsögn Samkeppniseftirlitsins varðandi 534. mál

1. Samkeppniseftirlitinu hefur borist til umsagnar frá Nefndarsviði Alþingis frumvarp um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið koma á framfæri tilteknum sjónarmiðum um eftirtalin þrjú atriði; 1) flutning verkefna til Byggðastofnunar, 2) skörun verkefna pósteftirlits og samkeppniseftirlits og 3) þörf á endurskoðun efnisreglna, þ. á m. eitt verð um allt land.

1. Flutningur verkefna til Byggðastofnunar

2. Meginefni frumvarpsins lýtur að tilfærslu á verkefnum á sviði póstmála frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar. Samkeppniseftirlitið tekur ekki afstöðu til þeirra áforma, sem kynnt eru í frumvarpinu, að skilja stjórnýslu póstmála frá stjórnýslu fjarskiptamála og flytja hana til Byggðastofnunar.
3. Eftirlitið vill þó undirstrika mikilvægi þess að staðið verði vel að breytingunum og að tryggt verði með öllum ráðum að Byggðastofnun hafi tök á að byggja upp sterka stjórnýslu á þessu sviði. Vill Samkeppniseftirlitið í þessu sambandi minna á að reynslan sýnir að tilfærsla stjórnýsluverkefna af þessu tagi getur til skamms tíma veikt viðkomandi starfsemi, ef ekki er vel að verki staðið.
4. Gera verður fyrir fram ráð fyrir að Byggðastofnun búi yfir þekkingu og reynslu á vettvangi byggðamála sem nýst geti við ákvarðanir á vettvangi póstmála, s.s. að því er varðar undirbúning og ákvarðanir um alþjónustukvaðir, kostnaðargreiningar í tengslum við gjaldtöku í pósthjónustu o.s.frv. Á hinn bóginn er ljóst að Byggðastofnun mun þurfa að byggja upp sérþekkingu sem tekur til póstmála almennt, enda er mikilvægt að á rétta að pósthjónusta og eftirlit með henni snýst ekki einvörðungu um fyrirkomulag við dreifingu pósts um dreifðar byggðir, heldur landið allt. Mikilvægur liður í þessu er þátttaka í sérhæfðu samstarfi eftirlitsstofnana á þessu sviði á Evrópska efnahagssvæðinu.
5. Í frumvarpinu er kveðið á um að Byggðastofnun og Samkeppniseftirlitið setji sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta bæði fallið innan marka laga um póstmál og samkeppnislaga, sbr. 1. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til ný 3. gr. laga um pósthjónustu. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 2. mgr. 3. gr. núgildandi laga um Póst- og



fjarskiptastofnun, en sú grein tekur eðli máls samkvæmt bæði til stjórnýslu fjarskipta- og póstmála.

6. Núgildandi reglur um þetta voru endurskoðaðar í haustið 2019, sbr. reglur nr. 1001/2019. Taka ber fram að á liðnum árum hefur tekist gott og skilvirkt samstarf milli Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins, þar sem stofnanirnar hafa haft aðgang að sjónarmiðum og sérþekkingu hvor annarrar, sem stutt hefur við skilvirkari stjórnýslu. Ekki hafa komið upp vandkvæði að því er varðar verkaskiptingu milli stofnananna og hefur túlkun þeirra á valdmörkum sínum verið staðfest þegar reynt hefur á hana.
7. Verði frumvarp þetta að lögum kemur það í hlut Byggðastofnunar og Samkeppniseftirlitsins að setja nýjar leiðbeinandi reglur að þessu leyti.

2. Skörun verkefna pósteftirlits og samkeppniseftirlits?

8. Í greinargerð með frumvarpinu er vikið að framtíðar stefnumörkun við fyrirkomulag eftirlits á þessu sviði. Um þetta segir m.a.:

„Fyrir liggur því að eitt af hlutverkum ráðuneytisins og Byggðastofnunar vegna tilfærslunnar verður að vinna að því að skoða tækifæri til einföldunar á lagaumhverfi póstmála, þ.m.t. að skoða fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins.“

9. Samkeppniseftirlitið lýsir sig reiðubúið til þátttöku í umræðu um mögulega skörun verkefna og verkaskiptingu milli stofnananna, enda yrði slík umræða óumflýjanleg í tengslum við mótun fyrrgreindra reglna um meðferð og úrlausn póstmála, sbr. umfjöllun hér á undan, verði frumvarpið að lögum.
10. Í þágu upplýstrar umræðu um þetta er rétt að áréttast að sá hluti póstmála sem varðar samkeppniseftirlit er nú þegar hjá Samkeppniseftirlitinu. Samkeppniseftirlitið framfylgir markmiðum samkeppnislaga þegar kemur að málum sem varða póstmarkaði, líkt og á öðrum mörkuðum. Samkeppniseftirlitið mun því áfram viðhafa samkeppniseftirlit með póstmarkaði, t.a.m. með því að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga eftir því sem þörf og ástæða er til.
11. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 3. gr. laga um póstpjónustu eins og það birtist í 1. gr. frumvarpsins, en þar er kveðið á um að eitt af verkefnum Byggðastofnunar á sviði póstmála verði „að stuðla að samkeppni á sviði póstpjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum póstpjónustu.“ Ákvæðið virðist eiga sér fyrirmynd í 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. núgildandi laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, en það ákvæði fjallar að megin stefnu til um markmið í fjarskiptaeftirliti.
12. Það er skilningur Samkeppniseftirlitsins að ákvæðinu í samhengi pósteftirlits fylgi ekki tiltekin afmörkuð verkefni, heldur sé um almenna visireglu að ræða. Þannig sé ákvæðið hliðstætt t.d. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, þar sem kveðið er á um að Bankasýslan skuli „stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði...“.
13. Benda má á í þessu sambandi að ákvæði núgildandi laga um póstpjónustu, nr. 98/2019, kveða nú þegar á um að eitt af markmiðum laganna sé að efla samkeppni á póstmarkaði og að horfa þurfi til samkeppni, ásamt með öðrum tilgreindum atriðum, við ákvarðanir á grundvelli þeirra.



14. Með þetta í huga má velta því fyrir sér hvort fyrrgreint ákvæði 2. tölulið 2. mgr. 3. gr. laga um póstpjónustu, eins og það birtist í 1. gr. frumvarpsins, kunni að vera óþarft í þessu samhengi og geti mögulega skapað misskilning um „samkeppniseftirlitsverkefni“ í pósteftirliti sem í reynd verða ekki á könnu Byggðastofnunar.
15. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að hafa í huga að eðlismunur er á framkvæmd samkeppnisyfirvalda á grundvelli almennra samkeppnisreglna og hins vegar framkvæmd eftirlits sértækra atvinnugreinaeftirlita (sector regulators) en Póst- og fjarskiptastofnun (eða Byggðastofnun ef frumvarpið verður að lögum) er dæmi um atvinnugreinaeftirlit. Verkefni slíkra eftirlita er að meginstefnu til að horfa til framtíðar (ex ante eftirlit) og felur t.d. í sér að leggja á kvaðir eða hlutast til um gjaldtöku á mörkuðum þar sem markaðsbrestir eru fyrir hendi. Þannig leggur Póst- og fjarskiptastofnun t.a.m. mat á það hvort unnt sé að veita póstpjónustu í ákveðnum landshlutum á markaðsforsendum og getur gert athugasemdir við verðlagningu póstpjónustu innan alþjónustu þegar breytingar á henni eiga sér stað áður en þær taka gildi.
16. Starf Samkeppniseftirlitsins felur hins vegar fyrst og fremst í sér viðbragðseftirlit (ex post eftirlit), þ.e. að uppræta brot á samkeppnislögum eða samkeppnishindranir sem eru til staðar eða ákveðnar hafa verið (t.d. með ákvörðun um samruna). Slíkar samkeppnishindranir geta einnig verið af völdum opinberra stofnana, s.s. sértækra eftirlita.
17. Í ESB/EES-rétti er byggt á því að samhliða lagaframkvæmd (e. *concurrent enforcement*), annars vegar almennra samkeppnisreglna og hins vegar fjarskipta- og póstreglna, sé bæði heimil og mjög mikilvæg. Fræðimenn líta svo á að samhliða eftirlit eftirlitsstofnana á þessu sviði sé til þess fallið að efla samkeppni. Þessar tvær tegundir af stofnunum veiti hvor annarri ákveðið aðhald og tilvist þeirra beggja gefi færi á ákveðinni leiðréttingu fyrir markaðinn ef önnur skyldi leggja rangt mat til grundvallar í sinni lagaframkvæmd.¹
18. Ein ástæða þessarar aðgreiningar í eftirliti er sú að ákvarðanir pósteftirlits um t.d. alþjónustukvaðir eða gjaldskrá póstpjónustufyrirtækis geta komið til skoðunar í síðari rannsókn samkeppniseftirlits á samkeppnishindrunum á markaðnum. Væru bæði hlutverk á einni hendi myndi hið sameinaða eftirlit því þurfa að leggja dóm á eigin gerðir.

3. Þörf á endurskoðun efnisreglna – skylda um eitt verð á öllu landinu

19. Við umfjöllun um frumvarp þetta er tilefni til að staldra við og huga að þeirri lagaumgjörð á póstmarkaði sem nú er lagt til að Byggðastofnun fylgi eftir. Reynslan sýnir að lykillinn að farsælu eftirliti á markaði er að löggjafinn búi starfsemi á markaðnum viðeigandi og skilvirka umgjörð. Er þetta sérstaklega mikilvægt á mörkuðum þar sem stjórnvöld eru eigendur fyrirtækja, leggja kvaðir á fyrirtæki eða veita tilteknum fyrirtækjum réttindi.
20. Póstpjónusta er dæmi um slíka þjónustu. Fram að gildistöku laga nr. 98/2019, þann 1. janúar 2020, hafði hið opinbera einkarétt á póstpjónustu vegna bréfasendinga, sem síðustu árin var bundinn við árituð bréf allt að 50 grömmum. Var Íslandspósti falið að fara með þennan einkarétt sem rekstrarleyfishafa.
21. Tíðustu samkeppnislegu álitaeftirlit vegna starfsemi Íslandspósts snérust um það hvort tekjur úr einkarétti væru nýttar til samkeppnisstarfsemi, en samkvæmt lögum gildi sú meginregla að rekstrarleyfishafa væri óheimilt að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi með tekjum einkaréttar. Sú meginregla var hins vegar ekki fortakslaus þar sem heimilt var að nota tekjur í einkarétti til

¹ Sjá kafla 3.3 í greinargerð með frumvarpi til laga um fjarskipti, 150. löggjafarþing 2019-2020, þingskjal 1354 – 775. mál.



að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki féll undir einkarétt, ef slíkt var nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum.

22. Þetta lagaumhverfi skapaði ýmsa óvissu, m.a. við mat Póst- og fjarskiptastofnunar á kostnaði við alþjónustu og við mat Samkeppniseftirlitsins á því hvort til staðar væri víxlniðurgreiðsla af hálfu Íslandspóstis sem færi gegn banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Nefna má í þessu sambandi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, en með henni skuldbatt Íslandspóstur sig til þess að fylgja ítarlegum skilyrðum sem miðuðu að því að vinna gegn samkeppnishömlum á póstmarkaði.
23. Í málinu taldi Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki unnt að staðreyna brot eða leggja á sektir. Ástæðan var fyrst og fremst sú að löggjafinn hafði búið starfsemi Íslandspóstis flókna umgjörð þar sem ekki voru „mörkuð afdráttarlaus og skýr skil milli samkeppnisrekstrar og einkaleyfisstarfsemi. Þannig er sleginn sá varnagli í 16. gr. laga nr. 19/2002, um pósthjónustu, 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 segir í ákvörðuninni að af framangreindri umgjörð leiði að það geti verið „afar flókið viðfangsefni að tryggja að samkeppnisrekstur Íslandspóstis njóti í engu einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins eða þeirrar stöðu sem af henni leiðir.“
24. Eftir afnám einkaréttar eru álitaefni og mögulegar samkeppnishindranir því tengdu ekki lengur til staðar og eru þau skilyrði sem sett voru með ákvörðun nr. 8/2017 nú til endurskoðunar.
25. Með lögum nr. 98/2019 voru hins vegar sett ný ákvæði sem enn á ný skapa örðugleika við túlkun á samspili pósthjónustulaga og samkeppnislaga. Þannig er með 2. mgr. 17. gr. laganna kveðið á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um allt land.
26. Til að mæta þessari kröfu pósthjónustulaga tók Íslandspóstur þá ákvörðun að miða umrætt verð við það verð sem gildi á höfuðborgarsvæðinu. Póst- og fjarskiptastofnun fjallaði um þessa ákvörðun Íslandspóstis í ákvörðun nr. 1/2021, *Um framlag til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu á árinu 2020*. Þar sagði m.a. í niðurstöðu stofnunarinnar að „*erfitt [væri] að sjá ef tekið er mið af þeim jafnræðis- og byggðarsjónarmiðum sem samgöngunefnd vísaði til, að mögulegt hefði verið fyrir ÍSP að miða við aðrar forsendur, en fyrirtækið gerði í upphafi, til að uppfylla þá skilyrðislausu kröfu laganna um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Ef gengið hefði verið lengra í þá átt að „jafna“ gjaldskrána í áttina af þeim svæðisbundnu verðum sem áður giltu hefði mögulega komið upp sú staða að fyrirtækið væri að „okra“ á höfuðborgarsvæðinu.*“
27. Af eðli máls leiðir að dýrara er fyrir Íslandspóst, hinn útnefnda alþjónustuveitanda, að dreifa sendingum á landsbyggðinni heldur en á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem fyrirtækinu er með ákvæði 2. mgr. 17. gr. laganna í reynd gert ókleift að verðleggja sendingar í samræmi við kostnað, sem þó er enn skilyrði skv. 3. mgr. 17. gr. pósthjónustulaga, skapast hætta á samkeppnisröskun.
28. Áhrif mismunandi verðlagningarstefnu má m.a. draga saman með eftirfarandi hætti.
 - a) Ef verðlagning er í námunda við samkeppnishæft verð á höfuðborgarsvæðinu:
 - Tap hlýst af dreifingu á landsbyggðinni, sem kemur niður á rekstri Íslandspóstis og kallar á viðbótarfjármögnun, sbr. niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar í ákvörðun nr. 1/2021.
 - Markmið löggjafans um dreifingu á landsbyggðinni á sama verði og annars staðar ganga eftir.



- Fyrirtæki sem vilja bjóða upp á dreifingu sendinga á landsbyggðinni eiga erfitt með að keppa við Íslandspóst vegna verðstefnu félagsins.
- Grunur getur vaknað um að dreifing á landsbyggðinni sé undirverðlögð, en slík verðstefna getur falið í sér brot á banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

b) Ef verðlagning er miðuð við að dreifing á landsbyggðinni standi undir sér:

- Íslandspóstur er ekki samkeppnisfær í dreifingu sendinga á höfuðborgarsvæðinu og skapar því ekki samkeppnislegt aðhald gagnvart keppinautum. Það getur valdið viðskiptavinum og almenningi tjóni.
- Íslandspóstur missir viðskipti og þar með tekjur með tilheyrandi áhrif á afkomu félagsins.
- Með hærri gjalddöku á höfuðborgarsvæðinu (og/eða herra verði vegna minni samkeppni) standa íbúar á því svæði undir kostnaði við dreifingu á landsbyggðinni.
- Markmið löggjafans um tiltölulega lágt verð fyrir dreifingu á landsbyggðinni ganga ekki eftir.
- Grunur getur vaknað um að yfirverðlagning á höfuðborgarsvæðinu feli í sér brot á banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu (ólögmæt yfirverðlagning/ arðrán).

29. Telja verður líklegt að framkvæmd Íslandspósts á 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu hafi einhverjar þær neikvæðu afleiðingar sem raktar eru hér að framan í för með sér, hvernig svo sem verðlagningin er útfærð.
30. Í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um gjaldskrár skuli taka mið af raunkostnaði við þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í lögskýringargögnum kemur ekki fram hvort átt sé við að gjaldskrár skuli taka mið af raunkostnaði félagsins á landinu í heild við viðkomandi þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði eða raunkostnaði dreifingarinnar eftir því hvort verið sé að dreifa innan svæðis (t.d. höfuðborgarsvæðisins) eða milli landshluta. Í öllu falli er vandséð hvernig það geti gengið upp að kveða á um eina og sömu gjaldskrá um allt land fyrir alþjónustu og jafnframt að gjaldskrár skuli taka mið af raunkostnaði við þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, nema átt sé við raunkostnað félagsins á landinu í heild við viðkomandi þjónustu án tillits til mismunandi afkomu á einstökum dreifingarleiðum. Allt að einu skapar þetta óvissu um framkvæmd verðlagningar.
31. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins að því er varðar framangreind álitæfni er að taka afstöðu til þess hvort Íslandspóstur falli undir og virði bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu sinni. Úrlausn á því er hins vegar vandasöm, enda gefa lögskýringargögn enga leiðbeiningu um hvernig túlka skuli samspil pósthjónustulaga og samkeppnislaga að þessu leyti. Því er hætta á að óskýr og flókin lagaumgjörð skapi enn á ný erfiðleika við framkvæmd á samkeppnisreglum, sbr. það sem rakið var hér að framan (ákvörðun nr. 8/2017).
32. Rétt er að geta þess að keppinautar Íslandspósts í flutningi á landsbyggðinni og aðrir hagsmunaaðilar hafa vakið athygli Samkeppniseftirlitsins á því að verðlagning Íslandspósts á landsbyggðinni kunni að fela í sér undirverðlagningu sem sé í andstöðu við bann 11. gr. samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Á þessu stigi hefur Samkeppniseftirlitið ekki tekið afstöðu til rannsóknar vegna þessara ábendinga.
33. Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið brýna þörf á að endurskoða ákvæði 17. gr. pósthjónustulaga og skapa grundvöll fyrir heilbrigða samkeppni á markaðnum. Að mati



Samkeppniseftirlitsins þarf að finna aðrar leiðir til þess að tryggja hagstæða verðlagningu á póstpjónustu í dreifðum byggðum, t.d. með vel útfærðri flutningsjöfnun.

34. Sé það afstaða löggjafans að halda þessu fyrirkomulagi óbreyttu væri að lágmarki brýnt að löggjafinn veitti frekari leiðsögn um túlkun ákvæðisins og samspil við samkeppnislög.
35. Umrædd endurskoðun er ekki síst brún í ljósi þess að starfsemi á póstmörkuðum er að taka mjög örum breytingum um þessar mundir. Um leið og almennar bréfasendingar hafa dregist verulega saman hefur mikilvægi áreiðanlegrar bögglaðreifingarpjónustu á viðráðanlegu verði aukist meira en nokkru sinni samhliða vaxandi viðskiptum á netinu. Því er brýnt að hugað sé að umgjörð póstpjónustu á Íslandi og samspili hennar við aðra almenna flutningastarfsemi.
36. Um leið er mikilvægt að umgjörðin sé útfærð þannig að eftirlitsaðilar hafi möguleika á fylgja henni eftir með skilvirkum hætti.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Eva Ómarsdóttir