

Nefndarsvið Alþingis/Umhverfis- og samgöngunefnd
b.t. Hildar Edwald
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. apríl 2019
Tilv.: 1904004

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um breytingu á lögum um pósthjónustu nr. 19/2002

1.

Samkeppniseftirlitið vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn við frumvarp til laga um breytingu á lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 sem barst eftirlitinu þann 3. apríl sl. Í beiðni nefndarinnar var Samkeppniseftirlitinu veittur frestur til 26. apríl nk. til að koma að sjónarmiðum sínum. Með tölvupósti sem barst eftirlitinu síðdegis föstudaginn 5. apríl sl. var sá frestur hins vegar stytur til 9. apríl, án frekari skýringa.

Í frumvarpinu er lagt til að rekstrarleyfishafi fái heimild til þess að taka upp sérstaka gjaldskrá eða leggja á sérstakt gjald fyrir erlendar póstsendingar í því skyni að mæta raunkostnaði við sendingarnar. Umrætt gjald verði lagt á viðtakendur erlendra póstsendinga og á að koma til þar sem svokölluð endastöðvargjöld standa ekki undir raunkostnaði. Eru breytingar þessar sagðar nauðsynlegar til að mæla skýrt fyrir um að íslensk póstlög gangi framur alþjóðaskuldbindingum á sviði póstmála og að taka beri mið af óbættum raunkostnaði við gjalddöku vegna erlendra pakkasendinga, óháð ákvæðum um svokallaða endastöðvarsamninga. Þá segir að markmið frumvarpsins sé í raun að verja stöðu ríkissjóðs til framtíðar litið og koma í veg fyrir að skattfé verði notað til að niðurgreiða kostnað vegna sendinga frá útlöndum.

2.

Samkeppniseftirlitið hefur í þrjúgang veitt umsagnir við drög að frumvarpi eða frumvarp til laga um pósthjónustu, sbr. meðfylgjandi bréf, dags. 16. febrúar 2016, 18. ágúst 2017 og 5. desember 2018. Í þeim umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið komið á framfæri almennum sjónarmiðum sínum um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu og um leið gert grein fyrir athugunum eftirlitsins á póstmarkaði, sbr. nýlega ákvörðun nr. 8/2017 „*Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði*“ sem byggir á víðtækri sátt við Íslandspóst. Að því marki sem það á við vísast til þess sem þar er ritað.

Í frumvarpi til laga um pósthjónustu sem sent var Samkeppniseftirlitinu til umsagnar í lok árs 2018, er m.a. fjallað um þann rekstrarvanda sem Íslandspóstur hefur glímt við og vísað til þess að hann eigi rót sína að rekja til mikillar fjölgunar erlendra sendinga til landsins, einkum frá Kína. Í frumvarpinu er sögð óvissa um hvort litið hafi verið á umrætt tap af alþjóðlegum póstsendingum, sem hluta af alþjónustubyrði, hvort heldur sem er hér á landi eða í öðrum Evrópuríkjum. Til að mæta þessu var í 17. gr. frumvarpsins sérstaklega kveðið á um að þegar vísað væri til gjaldskrár fyrir alþjónustu væri einnig átt við gjaldskrá vegna pakkasendinga til landsins. Við gjaldskrárákvarðanir skyldi því taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í athugasemdum með 17. gr. frumvarpsins er síðan kveðið skýrar á um þetta. Í meðfylgjandi umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 5. desember sl. er í þessu samhengi lögð áherslu á mikilvægi þess að eftirlit sé haft með umræddri gjaldskrá, að hún skerði ekki erlenda vefverslun umtalsvert og að rekstrarleyfishafi beiti gjaldtöku af varfærni.

3.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins um beitingu tilskipunar sambandsins um pósthjónustu segir m.a. að:¹

„Pósthjónusta mun halda áfram að gegna mikilvægu hlutverki innan ESB þrátt fyrir að eðli hennar sé að breytast eftir því sem ný tækni ryður sér til rúms með rafvæðingu póstsamskipta og vaxandi viðskiptum á netinu. Það að geta sent bréf og pakka sem berast innan tiltekinna tímamarka og á ákveðnu verði til allra svæða innan ESB mun áfram hafa mjög mikla þýðingu að því er varðar samlögun og þróun hins innri markaðar í félagslegu, efnahagslegu og landsvæðislegu tilliti. Möguleikarnir sem felast í netviðskiptum gera það að verkum að áreiðanleg böggladreifingarpjónusta á viðráðanlegu verði verður enn mikilvægari en nokkru sinni fyrr í því skyni að leysa úr læðingi möguleikana sem felast í sameiginlegum rafrænum innri markaði.“²

Þróun á Íslandi er ekki frábrugðin þróun annars staðar í Evrópu að þessu leyti enda er Ísland ekki eyland í viðskiptalegum skilningi. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru talsverðar líkur á að vefverslun á milli landa muni á komandi árum hafa vaxandi samkeppnislega þýðingu á tilteknum mörkuðum hér á landi. Í þessu samhengi ber að líta til þess að kaup Íslendinga á vörum í netverslunum eru minni en í nágrannalöndunum. Kaup Íslendinga í netverslunum samsvöruðu 2,9% af heildarveltu íslenskrar verslunar árið 2017 á meðan hlutdeild netverslunar nam um 10% í nágrannalöndum. Í skýrslu Rannsóknarseturs

¹ Í greinargerð með frumvarpi til nýrra pósthjónustulaga, sem sent var Samkeppniseftirlitinu til umsagnar þann 8. nóvember 2018, er einnig lagt til grundvallar að pósthjónusta gegni lykilhlutverki í vefverslun og er í því samhengi m.a. vísað til þess að í stefnu Evrópusambandsins um stafrænan innri markað (e. *Digital Single Market*) sé lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg pósthjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar á milli landa.

² Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, 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.“

verslunarinnar frá 2018 eru ástæður þess raktar til landfræðilegra aðstæðna á Íslandi og lítils markaðar sem leiði til hás flutningskostnaðar.³

Því eru miklar líkur á því að rekstrarleyfishafi muni áfram hafa mikilvægu hlutverki að gegna í þessari viðskiptalegu framþróun hér á landi. Til þess að hægt sé að leysa úr læðingi þann ábata sem aukin samkeppni á grundvelli vefverslunar getur fært neytendum á Íslandi þarf að gæta þess að lög er lúta að pakkadreifingu rekstrarleyfishafa ýti ekki undir meiri verðskrárhækkunar hjá honum en nauðsynlegar geta talist.

4.

Í greinargerð með frumvarpi því sem nú liggur fyrir segir m.a. að verði frumvarpið að lögum muni það einkum leiða til aukins kostnaðar þeirra sem eiga viðskipti við erlendar netverslanir (fremur en við innlendar). Ljóst er að viðbótardreifingarkostnaður vegna viðskipta við erlendar netverslanir leiðir til takmarkana á því samkeppnislega aðhaldi sem erlend netverslun getur veitt innlendum fyrirtækjum. Samkeppnislegt aðhald frá erlendum netverslunum getur verið mjög mikilvægt og verið neytendum hér landi til hagsbóta, t.a.m. í formi jákvæðra áhrifa á verð, gæði og vöruúrval.⁴

Í ljósi þessa er að mati eftirlitsins þýðingarmikið að gjaldtaka rekstrarleyfishafa fyrir dreifingu erlendra sendinga taki mið af raunkostnaði. Í umsögn þessari er því lögð áhersla á mikilvægi þess að Póst- og fjarskiptastofnun hafi með því reglubundið eftirlit og að í því sambandi sé einnig höfð hliðsjón af eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, þ.á.m. samkeppnissjónarmiðum. Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt í fyrri umsögnum sínum sem og í ákvörðun 8/2017 lagt á það áherslu að gjaldskrár fyrir póstpjónustu séu skýrar, gagnsæjar og málefnalega upp byggðar.

Í þessu samhengi ítrekar Samkeppniseftirlitið því mikilvægi þess að heimild rekstrarleyfishafa til aukinnar gjaldtöku, sem lögð er til í umræddu frumvarpi, valdi ekki slíkri ógn við vefverslun að hún skerðist umtalsvert. Þá er rétt að ítreka það sem fram kemur í umsögn eftirlitsins, dags. 5. desember 2018, um að gætt sé að æskilegum fyrirsjáanleika varðandi slík gjöld fyrir neytendur og rekstrarleyfishafi beiti umræddri heimild til gjaldtöku af varfærni. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti af þessu tilefni að koma til skoðunar að þrengja heimild rekstrarleyfishafa til álagningar gjalda út frá uppruna sendinganna, t.d. þannig að slík gjöld skuli ekki leggjast á sendingar frá öðrum ríkjum en þeim sem ljóst er að endastöðvagjöld standa ekki undir kostnaði við dreifinguna innanlands, t.a.m. sendingar frá Kína.

Í greinargerðinni segir jafnframt að verði frumvarpið að lögum sé talið að það muni hafa jákvæð áhrif á samkeppnisstöðu innlendar verslunar gagnvart erlendum netverslunum.

³ Skýrsla Rannsóknarseturs verslunarinnar „Íslensk netverslun – áhrif stafrænnar tækni og alþjóðlegrar samkeppni“ er aðgengileg hér: http://rsv.is/Files/Skra_0078628.pdf

⁴ Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um það samkeppnislega aðhald sem erlendar vefverslanir geta haft á markaði hér á landi, sbr. t.a.m. ákvörðun nr. 28/2017 Samruni Haga og Lyfju. Í nefndri ákvörðun kemur fram að netverslun geti haft veruleg áhrif á starfsemi hefðbundinna smásala. Hins vegar verði að skoða þau áhrif á hverjum markaði fyrir sig. Í lokaskýrslu framkvæmdastjórnar ESB vegna markaðsrannsóknar á netviðskiptum frá 10. maí 2017 kemur t.a.m. fram að áhrif netverslana á starfsemi hefðbundinna smásala hafi aukist verulega á undanförunum árum. Afleiðingar þessar séu þær að seljendur, bæði framleiðendur og smásalar, hafa gripið til aðgerða til að bregðast við þessari auknu samkeppni sem undir vissum kringumstæðum geta falið í sér hindrun á samkeppni frá netverslunum. Í umræddri skýrslu hefur framkvæmdastjórnin m.a. boðað að hún muni beita sér gegn slíkum aðgerðum sem reynast raska samkeppni.⁴

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru sem jöfnust skilyrði til virkrar samkeppni besta leiðin til að leggja grunn að heilbrigðu og öfluggu atvinnulífi. Er því ástæða til að gera athugasemd við framanritað ef skilja ber það á þann veg að það sé lagt til grundvallar að tilgangur umræddra lagabreytinga sé sá að styrkja innlenda verslun á kostnað erlendra netverslana. Í þessu sambandi skal jafnframt á það bent að hætt er við að slík styrking samkeppnisstöðu sem að væri stefnt yrði á kostnað þess samfélagshóps sem hefur lægstar tekjur. Sá hópur ferðast almennt sjaldnar til útlanda og ver hærra hlutfalli ráðstöfunartekna sinna í nauðsynjavörur, s.s. fatnað.⁵

5.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á tilmælum sínum um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna á grundvelli aðferðarfræði OECD, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Nánar um þetta vísast til meðfylgjandi bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags. 29. janúar 2016.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Eva Ómarsdóttir

Meðfylgjandi:

Umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 16. febrúar 2016

Umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 18. ágúst 2017

Umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. desember 2018

Bréf Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags. 29. janúar 2016

⁵ Samkvæmt skýrslu Rannsóknarseturs verslunarinnar "*Íslensk netverslun – áhrif stafrænnar tækni og alþjóðlegrar samkeppni*", voru föt og skór sá vöruflokkur sem Íslendingar keyptu mest af frá erlendum netverslunum árið 2017. Fata- og skóverslun frá erlendum netverslunum nam 48% af heildarveltu þess varnings sem Íslendingar keyptu frá erlendum netverslunum 2017.

