



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið
bt. Jóns Gunnarssonar, samgöngu- og sveitastjórnarráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. ágúst 2017

Tilv.: 1703012

Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið hefur kynnt á vefsíðu sinni drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu. Óskar ráðuneytið eftir umsögnum við drögin. Í kynningu á vefsíðu segir að meginmarkmið með þeim breytingum sem lagðar eru fram með frumvarpinu sé að stuðla að virkri samkeppni og lágmarka ríkisframlag við að tryggja hagkvæma lágmarkshjónustu (alþjónustu) um land allt. Lagt til að nú verði stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði pósthjónustu en pósthjónusta hér á landi hefur hingað til lotið einkarétti ríkisins. Einnig kemur fram að dregið verði úr gjaldskráeftirliti og ekki gerð krafa um að Póst- og fjarskiptastofnun samþykki gjaldskrá alþjónustuveitanda fyrirfram. Þetta þýði að markaðsaðilar hafi meira frelsi til að ákveða verð og fyrirkomulag pósthjónustu. Stofnunin hafi engu að síður heimildir til inngríps, reynist þess þörf, enda eigi notendur rétt á að alþjónusta sé á sanngjörnu verði.

Enda þótt frumvarpið hafi tekið nokkrum breytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem áður voru lögð til umsagnar á vef þáverandi innanríkisráðuneytis í janúar 2016, þá virðist nýja frumvarpið vera að meginefni til áþekkt tilvísuðum fyrri frumvarpsdrögum en Samkeppniseftirlitið kom á framfæri sjónarmiðum sínum við þau frumvarpsdrög með bréfi, dags. 16. febrúar 2016. Í kynningu á nýja frumvarpinu kemur hið sama fram um meginatriði frumvarpsins og í greinargerð sem fylgdi fyrri frumvarpsdrögum, þ.e. að í frumvarpsdrögunum sé lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði pósthjónustu verði lagður niður og opnað fyrir samkeppni á postmarkaði. Jafnframt að lagt sé til að eftirlit með pósthjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu. Eftir sem áður verði alþjónusta, grunnþjónusta á sviði pósthjónustu, tryggð borgurunum en leitast við að gera það á sem hagkvæmasta máta. Svo virðist sem með útfærslunni í nýju frumvarpsdrögunum sé þó gengið lengra í frjálsræðisátt en í fyrri frumvarpsdrögum.

Í stað þess að endurtaka þau sjónarmið sem fram komu í fyrrgreindu umsagnarbréfi Samkeppniseftirlitsins við fyrri frumvarpsdrög, vísar Samkeppniseftirlitið almennt til efnis



Þessi bréfi varðandi sjónarmið sín. Engu að síður telur Samkeppniseftirlitið rétt að reifa hér sjónarmið sín um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu. Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á nýlegri ákvörðun sinni, nr. 8/2017 „*Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmörkum*“ sem byggir á víðtækri sátt eftirlitsins við Íslandspóst. Ekki er útilokað að efni ákvörðunarinnar geti haft þýðingu fyrir vinnu ráðuneytisins.

1.

Um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu

Samkvæmt núgildandi lögum hefur íslenska ríkið einkarétt á pósthjónustu vegna áritaðra bréfaþótsendinga 0-50g að þyngd. Á þessum grunni hefur Íslandspósti verið falinn einkaréttur á afgreiðslu, dreifingu og afhendingu á nafnpósti innan framangreinds þyngdarbils. Einkarétturinn hefur gegnum áratugina skapað Íslandspósti afar sterka stöðu á póstmörkum sem m.a. endurspeglast í öflugum dreifikerfi. Hefur Íslandspóstur þannig notið samkeppnisforskots á grunni einkaréttarins.

Kvartanir og ábendingar um mögulegar samkeppnishindranir af hálfu Íslandspósts, sem Samkeppniseftirlitinu bærust á undanförunum árum, og leyst var úr með fyrrgreindri ákvörðun nr. 8/2017, tengdust í mörgum tilvikum einkaréttinum, einkum þeim möguleika að Íslandspóstur hefði nýtt hagnað af einkaleyfisstarfsemi til að víxlþiðurgreiða þjónustustarfsemi fyrirtækisins þar sem samkeppni ríkir.¹

Íslenska ríkið er nú eina ríkið innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem einkaréttur á pósthjónustu hefur ekki verið afnuminn.² Það er mat Samkeppniseftirlitsins að það sé framfaraskref að afnema einkaréttinn. Er það til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald á póstmörkum og eyða tortryggni keppnauta gagnvart fyrirtækinu þess efnis að fyrirtækið víxlþiðurgreiði samkeppnisstarfsemi sína með einkaréttarhagnaði. Á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst þarf fyrirtækið nú að halda sérstök uppgjör vegna hættunnar á víxlþiðurgreiðslu. Með niðurfellingu einkaréttarins skapast hins vegar svigrúm til að endurskoða þær íþyngjandi kvaðir sem lúta að gerð viðkomandi uppgjöra. Afnám einkaréttarins gæti þannig ekki aðeins orðið til þess að draga úr eftirlitsþyrði á grundvelli pósthjónustulaga heldur einnig á grundvelli framangreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Að líkindum myndu skilyrði ákvörðunarinnar standa áfram að hluta til með hliðsjón af sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmörkum, einkum ef Íslandspósti verður falið að fara áfram með hlutverk alþjónustuveitanda.

Samhliða afnámi einkaréttarins skapast færi á að draga þann kostnað sem hlýst af alþjónustu upp á yfirborðið með afdráttarlausari og gagnsærri hætti en hingað til. Einn liður í því gæti falist í að koma á útboðsfyrirkomulagi um framkvæmd póstdreifingar á strjálbýlli svæðum, þ.e. á svæðum þar sem alþjónusta ber sig ljóslega ekki á almennum viðskiptalegum grundvelli. Af frumvarpinu má ráða að slík útboð gætu orðið ofan á. Að mati Samkeppniseftirlitsins er jákvætt að látið verði reyna á útboðslausnir af þessu tagi,

¹ Í samkeppnisréttarlegum skilningi á víxlþiðurgreiðsla (e. *cross-subsidisation*) sér stað þegar fyrirtæki notar fé úr starfsemi sinni á mörkum þar sem það er markaðsráðandi til þess að viðhalda taprekstri á öðrum tengdum mörkum þar sem fyrirtækið keppir við aðila sem ekki starfar á hinum mörkunum.

² Ný pósthög tóku gildi í Noregi 1. janúar 2016 en með þeim var einkarétturinn afnuminn þar í landi. norskur pósturinn var hins vegar útnefndur áfram sem alþjónustuveitandi.



en með því gætu kraftar samkeppninnar nýst betur til að ná fram settum markmiðum. Í þessu sambandi þarf að huga vel að aðdraganda og forsendum útboða svo að þau skili tilætluðum árangri. Til greina kæmi jafnframt að kveða á um að alþjónustuveitandi, komi til þess að tilteknum aðila verði falið að gegna hlutverki alþjónustuveitanda, skuli bjóða út lokadreifingu á afskekktari svæðum þar sem stærðarhagkvæmni hans nýtist ekki eins vel.

Loks skal á það bent að telja má það hafa þýðingu út frá samkeppnislegu sjónarmiði að samhliða afnámi einkaréttarins verði þess gætt að ákveðnir þættir alþjónustu, sem hingað til hefur verið sinnt af Íslandspósti, viðhaldist með fullnægjandi hætti. Í þessu sambandi skal á það bent að skilvirk póstdreifing er mikilvæg undirstaða fyrir hvers konar netviðskipti og getur þannig búið í haginn fyrir virkari samkeppni á hinum ýmsu vörumörkuðum. Í þessu sambandi má vitna í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins en þar segir m.a.:

„Póstþjónusta 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 tiltekinnna 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 bögglaðreifingarþjónusta 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.“³

Netviðskiptaþróunin á Íslandi er ekkert frábrugðin þróuninni annars staðar í hinum vestræna heimi að þessu leyti. Hver svo sem niðurstaðan verður að því er varðar hlutverk Íslandspósts í þessu sambandi, má telja mikilvægt að póstsendingar berist til móttakenda með áreiðanlegum og tímanlegum hætti svo að stutt sé við þá þróun sem er að eiga sér stað á grundvelli netverslunar.⁴

2.

Um ákvörðun á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst

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

³ 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.

⁴ Reynslan hefur verið almennt sú að fyrrum einkaréttarhafar sinna áfram alþjónustu í ríkjum ESB.



Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, „Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði“, grundvallast á umræddri sátt. Með sáttinni skuldbatt Íslandspóstur sig til að gera umtalsverðar breytingar á skipulagi sínu og starfsháttum. Í sáttinni er með heildstæðum hætti leitast við að leysa til frambúðar úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í ábendingum og kvörtunum yfir starfsemi félagsins. Eins áður hefur komið fram hafa kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppnauta um að hagnaður úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sé nýttur með óeðlilegum hætti til fjármögnunar á taprekstri í samkeppnisstarfsemi. Í þessu sambandi eru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Þessi viðmið nýtast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum og eru til þess fallin að fyrirbyggja að óheimilar víxlنيðurgreiðslur eigi sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Þá eru í sáttinni innleidd ítarleg skilyrði varðandi viðskipti Íslandspósts við dótturfélög og heimildum Íslandspósts til fjármögnunar starfsemi dótturfélaga settar verulegar skorður. Þá eru í sáttinni m.a. einnig ákvæði sem tryggja eiga með skýrum hætti að keppnautar Íslandspósts njóti sömu kjara í dreifingu fjölpósts á afskekktum svæðum og reiknuð eru fjölpóstsstarfsemi Íslandspósts til gjalda fyrir sömu dreifingu. Þá má nefna að sáttin felur m.a. í sér að gerðar eru tiltekna breytingar á innra starfsskipulagi móðurfélagsins auk þess sem TNT hraðflutningar færast í dótturfélag.

Með úrskurðum áfrýjunarnefndar nr. 1/2017 og 3/2017 var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest.⁵ Telur nefndin að efnisatriði hinnar undirliggjandi sáttar séu heildstæð, ítarleg og gangi langt í þá átt að koma fyrirfram í veg fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Samkeppniseftirlitinu hafi verið heimilt að gera sáttina og í henni hafi verið brugðist við umkvörtunarefnum með fullnægjandi hætti.⁶

Með úrskurði sínum, nr. 2/2017, leysti áfrýjunarnefndin ennfremur úr kæru Póstmarkaðarins ehf. vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um að aðhafast ekki frekar vegna kvörtunar fyrirtækisins er varðar gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar. Hafði Samkeppniseftirlitið lokið þessu máli með bréfi, samhliða ákvörðun nr. 8/2017. Staðfesti áfrýjunarnefnd þá ákvörðun.

Ákvæði sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst, skv. ákvörðun nr. 8/2017, er varða skipulag samstæðunnar eru einkum eftirfarandi:

- Mælt er fyrir um skýra aðgreiningu innan Íslandspósts á milli sölubáttar starfsemi móðurfélagsins og þess sviðs móðurfélagsins sem annast kostnaðarúthlutun. Aðgreiningin vinnur almennt gegn hagsmunaárekstrum og stuðlar að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Er með þessu m.a. stuðlað að því að úthlutun kostnaðar félagsins vegna einkaréttarstarfsemi annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins

⁵ Tveir kvartendur, Póstmarkaðurinn ehf. og Samskip ehf., kærðu ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og kröfðust þess að hún yrði felld úr gildi. Töldu þeir að kvartanir þeirra hefðu ekki fengið nauðsynleg málalok. Rétt er að taka fram að Póstmarkaðurinn er dótturfélag Samskipa og því um einn og sama hagsmunaaðila að ræða á samstæðugrunni.

⁶ Sjá frétt um niðurstöðu áfrýjunarnefndar hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2973>.



vegar eigi sér stað með hlutlægum hætti og raski ekki samkeppni. Aðgreiningin er m.a. tryggð með aðskilnaði í daglegri stjórnun og aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum (3. gr.).

- Kveðið er á um að tiltekin starfsemi Íslandspósts sé ávallt rekin í aðskildum dótturfélögum. Á það við um hraðpóstþjónustu Íslandspósts (TNT), ePóst ehf., Samskipti ehf., Frakt flutningsmiðlun ehf. og Gagnageymsluna ehf. (9. gr). Í þessu skyni þarf Íslandspóstur að færa hraðpóstþjónustu sína út úr móðurfélaginu inn í aðgreint dótturfélag.
- Mælt er fyrir um að samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins sé rekin í dótturfélagi, samkvæmt nánari fyrirmælum eftirlitsnefndar. Þá er stofnun dótturfélags mögulegt úrræði vegna taprekstrar tiltekinna samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.).
- Kveðið er á um stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar sem fylgir sáttinni eftir, tekur við kvörtunum og tekur ákvarðanir í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar (11. og 12. gr.). Nefndin er hluti af skipulagi fyrirtækisins og skipuð af Íslandspósti, en tilnefningu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Tveir af þremur nefndarmönnum eru óháðir Íslandspósti, þ.m.t. formaður nefndarinnar. (Nefndin hefur tekið til starfa og er formaður hennar Viðar Lúðvíksson hæstaréttarlögmaður.)

Ákvæði sáttarinnar er varða starfshætti Íslandspósts eru einkum eftirfarandi:

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



Þannig skal Íslandspóstur m.a. viðhafa hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart dótturfélagi og keppinautum dótturfélags. Ennfremur skal Íslandspóstur fara með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða. (9.3)

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

Með framangreindum skilyrðum í sátt er markvisst unnið gegn ýmsum samkeppnishömlum sem endurspeglast í þeim kvörtunum og ábendingum sem borist höfðu Samkeppniseftirlitinu. Við mótun skilyrðanna var litið til erlendra fordæma, einkum ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB vegna Deutsche Post frá árinu 2001 en á þeim tíma naut Deutsche Post einkaréttar líkt og Íslandspóstur gerir enn sem komið er.

Með ákvörðuninni lauk Samkeppniseftirlitið rannsókn 9 mála sem það hafði haft til meðferðar. Með skilyrðum sáttarinnar var brugðist við mörgum umkvörtunarefnum sem birst höfðu í formlegum erindum og ábendingum. Í öðrum tilvikum var ekki fallist á viðkomandi kvartanir, einkum vegna þess að leyst hafði verið úr málinu á öðrum vettvangi, eða ekki þótti tilefni til frekari meðferðar á grundvelli forgangsröðunar stofnunarinnar.

3.

Niðurlag

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að markmiðum samkeppnislaga enda skapast með frumvarpinu m.a. svigrúm til aukinnar samkeppni á grundvelli niðurfellingar einkaréttarins. Jafnframt skapast með frumvarpinu möguleikar á að slaka á þeim skilyrðum sem koma í framangreindri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst og draga þannig úr eftirlitsbyrði.

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

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið



Páll Gunnar Pálsson

Ólafur Freyr Þorsteinsson