



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagurinn 9. febrúar 2010

Ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010

Sennileg misnotkun Íslandspósts hf. á markaðsráðandi stöðu.

I.

Aðdragandi máls og málsmeðferð

Þann 27. janúar 2010 gerði Samkeppniseftirlitið húsleit á starfstöðvum Íslandspósts hf. vegna meintra brota á samkeppnislögum og ákvörðunum samkeppnisyfirvalda. Hafði Samkeppniseftirlitið aflað sér húsleitarheimildar í samræmi við ákvæði 20. gr. samkeppnislaga sem og ákvæði 74. gr. og 1. mgr. 75. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

1.

Erindi Samkeppniseftirlitsins

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins til Íslandspósts, dags. 28. janúar 2010, var fyrirtækinu gerð grein fyrir því að Samkeppniseftirlitið teldi að tilefni gæti verið til að taka bráðabirgðaákvörðun, sbr. ákvæði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, vegna mögulegra brota á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Í bréfinu benti Samkeppniseftirlitið á tiltekna skilmála varðandi dreifingu á blöðum og tímaritum sem eru m.a. í gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur. Kom fram af hálfu Samkeppniseftirlitsins að þessir skilmálar gætu farið í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Í svari Íslandspósts varðandi þetta atriði kom fram að félagið ætli að fella niður þessa skilmála að uppfylltu samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar.

Samkeppniseftirlitið tók fram að því hefði borist ábending þess efnis að fimmtudaginn 21. janúar 2010 hefði Póstmarkaðurinn ehf. óskað eftir því við Íslandspóst að gerður væri viðskiptasamningur við félagið á þeim forsendum að árlegt magn Póstmarkaðarins á nafnpósti í einkarétti væri yfir [...] ¹ bréfa. Þessari umleitan hafði á þeim tímapunkti ekki verið svarað af hálfu Íslandspósts. Þá kom fram af hálfu Póstmarkaðarins að Íslandspóstur hefði óskað eftir að fá lista yfir þá viðskiptaaðila sem Póstmarkaðurinn hefur náð til sín í viðskipti.

¹ Trúnaður.



Í bréfi Samkeppniseftirlitsins kom fram að stofnunin fengi ekki séð í fljótu bragði að slíkur skilmáli um afhendingu lista yfir viðskiptaaðila væri í þessu tilviki hluti af eðlilegri samkeppni af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis. Tekið var fram að Íslandspóstur hefði sett sér hlutlæga skilmála varðandi magnpóst í einkarétti og kom fram að ef aðilar óskuðu eftir viðskiptatilboðum mætti telja að markaðsráðandi fyrirtæki eins og Íslandspóstur yrði almennt að miða við þá í samningsgerð. Ef síðan vanefndir yrðu væri mögulegt að grípa til þeirra úrræða sem almennt væri gripið til í slíkum aðstæðum. Jafnframt kom fram að framangreind háttsemi Íslandspósts gæti falið í sér sölusynjun og ósanngjarna skilmála sem gætu verið brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Tók Samkeppniseftirlitið fram að bið eftir endanlegri ákvörðun þess gæti leitt til alvarlegrar röskunar á samkeppni sem yrði ekki afstýrt síðar. Væri veruleg hættu á því að framangreind ætluð brot gætu haft þau áhrif að Póstmarkaðurinn gæti ekki náð fótfestu á markaðnum. Var Íslandspósti veittur kostur á því að tjá sig um framangreint frummat Samkeppniseftirlitsins.

2.

Athugasemdir Íslandspósts

Í athugasemdum Íslandspósts, dags. 1. febrúar 2010, segir að þann 21. janúar sl. hafi yfirmanni söludeildar borist símtal frá Póstmarkaðnum þar sem óskað var eftir tilboði í dreifingu á [...]² milljónum stykkja af bréfaþósti á ársgrundvelli. Kom fram í erindinu að ekki hafið verið unnt að svara umleitan Póstmarkaðarins fyrr en viku síðar vegna umfangs tilvonandi viðskipta og veikinda starfsmanns Íslandspósts. Tekur fyrirtækið fram að það sé fráleitt að halda því fram að umræddu tilboði hafi ekki verið svarað innan eðlilegra tímamarka.

Þá kemur fram af hálfu Íslandspósts að félagið harmi þann misskilning sem virðist hafa gætt hjá starfsmanni Póstmarkaðarins að skilyrði fyrir því að viðskiptatilboð yrði lagt fram væri að lagður yrði fram listi yfir viðskiptaaðila. Tekur Íslandspóstur fram að aldrei hafi verið gerð krafa um slíkt en hins vegar væri hluti af vinnu við viðskiptasamning af því tagi sem óskað væri eftir að meta umsýslu og umfang viðskiptanna, m.a. um tíðni og dreifingu magns innan árs en engar upplýsingar hafi borist um slíkt frá Póstmarkaðnum. Af þeim sökum hafi verið sett fram tilboð miðað við [...]³ milljónir stykkja á ársgrundvelli og væri magninu dreift jafnt á tólf mánuði en tekið tillit til eðlilegra sveiflna eftir árstímum og viðmiðið lækkað í [...]⁴ bréf á mánuði. Einnig tók Íslandspóstur fram að í tilboðinu fælist ekki ætlun um að veita mánaðarlegan afslátt heldur væri verið að áætla dreifingu magns og meta hvort Póstmarkaðurinn næði að uppfylla ákvæði tilvonandi samnings um magn.

Íslandspóstur tekur fram að krafa Póstmarkaðarins virtist vera sú að fá að njóta [...]⁵ óháð magni án þess að nokkuð liggi fyrir um hvernig skilyrðum um heildarmagn yrði fullnægt. Telur Íslandspóstur að ef slíkt væri mögulegt myndi hver einasti póstleggjandi

² Trúnaður

³ Trúnaður

⁴ Trúnaður

⁵ Trúnaður



hafa möguleika á því að njóta [...] ⁶ án tillits til póstagðs magns. Yrði Íslandspósti gert skylt að semja við Póstmarkaðinn á þessum nótum myndi félagið spyrja óhjákvæmilega hver bæri ábyrgð á tekjutapi og tjóni félagsins sem af kynni að hljóttast. Telur Íslandspóstur að gera verði þá kröfu til Póstmarkaðarins að fyrirtækið taki sjálft, en ekki Íslandspóstur, á sig áhættu af því að minni hagnaður kunni að verða á fyrstu rekstrarmánuðum félagsins. Ekki verði séð hvernig hægt sé að túlka samkeppnislög, þ. m. t. ákvæði 11. gr., þannig að aðila sé skylt að veita viðskiptamanni afsláttarkjör sem miðuðust við tiltekið magn viðskipta án þess að það lægju fyrir viðhlítandi upplýsingar um að viðskiptamaður myndi eiga viðskipti í því magni sem veiting afsláttar væri bundin. Önnur niðurstaða fæli í reynd í sér að hver sem er gæti í krafti yfirlýsingar um áætluð viðskipti krafist þess að njóta afsláttar á þeim grundvelli þá þegar. Að mati Íslandspósts væri um fordæmalaus skýringu á samkeppnislögum að ræða. Þá gæti slík niðurstaða jafnframt leitt af sér augljósa samkeppniströskun á undirmörkuðum, þ.e. nýr aðili gæti fengið betri kjör en keppinautar hans á grundvelli óljósra áætlana um magn viðskipta.

Óskaði Íslandspóstur eftir fresti til að freista þess að ná viðskiptasamningi við Póstmarkaðinn. Að öðrum kosti var þess vænst að við mögulega bráðabirgðaákvörðun yrði tekið tillit til eðlilegra sjónarmiða allra aðila um kjör og skilmála viðskiptasamnings. Áskildi Íslandspóstur sér allan rétt, þ. m. t. til skaðabóta.

3.

Athugasemdir Póstmarkaðarins

Póstmarkaðnum var veittur kostur á að koma með athugasemdir við framangreind sjónarmið Íslandspósts. Í svarbréfi félagsins, dags. 1. febrúar 2010, sagði að athugasemdir Íslandspósts hefðu á engan hátt hróflað við þeim atvikum og sjónarmiðum sem rakin hefðu verið. Tekið var fram að starfsmaður Íslandspósts hefði hvorki í símtali né tölvupósti óskað eftir upplýsingum um „*umfang, tíðni og dreifingu umrædds magns*“. Eingöngu hefði verið óskað eftir lista yfir viðskiptavini Póstmarkaðarins og það verið sett sem skilyrði fyrir samningi. Til upplýsingar kom fram af hálfu Póstmarkaðarins að umrætt magn kæmi frá mörgum aðilum, tíðni væri dagleg og magn myndi að öllum líkindum dreifast líkt og almenn dreifing magns væri innan ársins hjá Íslandspósti.

Af hálfu Póstmarkaðarins kom fram að í þeim samningsdrögum sem félagið hefði fengið í hendur kæmi skýrt fram að afsláttur væri reiknaður í lok hvers mánaðar m.t.t. þess magns sem Póstmarkaðurinn hefði póstagt. Telur Póstmarkaðurinn að augljóslega væri ekki um að ræða misskilning af hálfu starfsmanns Póstmarkaðarins eins og haldið væri fram í svarbréfi Íslandspósts.

Jafnframt kom fram að Íslandspóstur þyrfti ekki að grípa til sérstakra ráðstafana vegna samnings við Póstmarkaðinn. Þá tók Póstmarkaðurinn fram að félagið gæti fallist á sérstakt ákvæði í samningi sem tæki á því ef póstagt magn á ársgrundvelli færi ekki yfir [...] ⁷ milljónum bréfa, þó svo að slíkt væri ekki gert í sambærilegum samningum við aðra viðskiptavini. Það væri almenn regla en ekki undantekning að samið væri á grundvelli áætlaðs magns í viðskiptum sem þessum.

⁶ Trúnaður

⁷ Trúnaður



4.

Frekari athugasemdir Íslandspósts

Íslandspósti var veittur kostur á að koma með athugasemdir við framangreind sjónarmið Póstmarkaðarins. Í svarbréfi félagsins, dags. 2. febrúar 2010, kemur fram að afstaða Íslandspósts væri óbreytt varðandi það að veita Póstmarkaðnum [...] ⁸ án nokkurra trygginga fyrir því að tilsett heildarmagn náist á ársgrundvelli. Í umsögn Íslandspósts kom fram að félagið gæti fallist á að [...] ⁹ yrði veittur strax gegn því að lögð yrði fram viðeigandi trygging fyrir greiðslu á þeim mismun á burðargjöldum sem kynni að myndast yrði umsamið magn ekki afhent á ársgrundvelli eða að samið yrði um eitthvað sambærilegt fyrirkomulag. Þegar komin væri eðlileg reynsla á viðskiptin félli krafa um tryggingu niður. Meðan ekkert liggi fyrir um raunverulegt magn viðskiptavina hefði Íslandspóstur sett fram hugmynd um að [...] ¹⁰ milljónum bréfa á ársgrundvelli yrði dreift jafnt á tólf mánuði en tekið tillit til eðlilegra sveifla eftir árstímum og viðmiðið lækkað í [...] ¹¹ bréf á mánuði.

5.

Bréf Samkeppniseftirlitsins til Íslandspósts og Póstmarkaðarins

Samkeppniseftirlitið sendi samhljóða bréf, dags. 3. febrúar 2010, til Íslandspósts og Póstmarkaðarins. Í bréfunum var því lýst annars vegar að Póstmarkaðurinn hefði sett fram það viðhorf að félagið gæti fallist á ákvæði í samningi sem tæki á þeirri aðstöðu ef póstlagt magn fyrirtækisins á ársgrundvelli færi ekki yfir [...] ¹² milljónum bréfa og hins vegar að Íslandspóstur hefði sett fram að félagið gæti fallist á að í samningi við Póstmarkaðinn væri ákvæði þess eðlis að [...] ¹³ yrði veittur strax gegn því að lögð yrði fram viðeigandi trygging fyrir greiðslu á þeim mismun á burðargjöldum sem kynni að myndast ef umsamið magn yrði ekki afhent á ársgrundvelli eða samið um eitthvað sambærilegt fyrirkomulag. Þegar síðan eðlileg reynsla væri komin á viðskiptin félli krafa um tryggingu niður.

Í ljósi þessa frestaði Samkeppniseftirlitið mati sínu á því hvort tilefni væri til bráðabirgðaákvörðunar til föstudagsins 5. febrúar 2010. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að aðilar upplýstu stofnunina um hvort samningar milli þeirra tækjust innan umrædds frests.

6.

Athugasemdir Póstmarkaðarins

Með tölvupósti, dags. 4. febrúar 2010, sendi Póstmarkaðurinn afrit af tilboði Íslandspósts til Samkeppniseftirlitsins. Í erindinu sagði m.a. að gerð væri krafa um tryggingu eða mjög stuttan reynslutíma sem gildi ekki um aðra viðskiptavini. Enn fremur sagði að sett hefði verið inn sérstakt skilyrði sem kvæði á um að ekki væri heimilt að póstleggja oftár en tvisvar sinnum á dag að jafnaði. Þetta skilyrði væri fráleitt og í engum takti við það sem öðrum viðskiptavinum stæði til boða. Jafnframt kom fram að þetta skilyrði, sem væri

⁸ Trúnaður

⁹ Trúnaður

¹⁰ Trúnaður

¹¹ Trúnaður

¹² Trúnaður

¹³ Trúnaður



nýtt, kæmi í veg fyrir að hægt væri að starfa eftir samningnum. Kom fram af hálfu Póstmarkaðarins að félagið gæti ekki túlkað þetta tilboð með öðrum hætti en sölusynjun.

7.

Bréf Samkeppniseftirlitsins

Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til Íslandspósts, dags. 4. febrúar 2010, kom fram að eftirlitið hefði fengið afrit af samningstilboði Íslandspósts til Póstmarkaðarins. Tekið var fram að í því samningstilboði væru ákvæði sem ekki væru í skilmálum gjaldskrár fyrir stórnotendur né í samningum við aðra stórnotendur. Kom fram að slíkir skilmálar gætu falið í sér brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Var Íslandspósti veittur kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum varðandi þetta.

8.

Athugasemdir Íslandspósts

Í bréfi Íslandspósts, dags. 5. febrúar 2010, er vísað til ákvæða 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og vísað til skilmála Íslandspósts um magnpóst innanlands sem fram komi í kafla 1.3. Síðan segir að þær tillögur sem Íslandspóstur hafi sett fram miði allar að því að veita Póstmarkaðnum þann afslátt og þau viðskiptakjör sem fyrirtækinu bæri í samræmi við lög, skilmála Íslandspósts og samninga annarra viðskiptavina sem sambærilegir geti talist.

Þá kemur fram varðandi skilmálana að framkvæmd viðskipta við stórnotendur eigi sér áralanga sögu og byggji að hluta til á viðskiptavenjum sem teljist óumdeildar. Í því samstarfi hafi t.d. ákveðið vinnulag þróast og líti Íslandspóstur á það sem munnlega samninga sem viðkomandi aðilar geti staðfest verði eftir því óskað. Því sé ekki um það að ræða að tillögur þær sem settar séu fram við Póstmarkaðinn sé ekki að finna í samningum við sambærilega stórnotendur. Jafnframt segir að forsenda fyrir [...] ¹⁴ sé að hluti kostnaðar, sem venjulega fellur til við almenna pósthjónustu, falli ekki til vegna stórnotenda. Þannig verða sendingar að koma í miklu magni í einu og vera frágengnar með ákveðnum hætti til að lögbundið hagræði náist. Að þessu leyti megi einnig líta á magnafhendingar og viðeigandi flokkun sem gefna forsendu. Náist ekki eðlilegt hagræði séu forsendur fyrir afslætti brostnar. Framangreint sé einnig í samræmi við almenn samkeppnissjónarmið.

Að lokum tekur Íslandspóstur fram að þær tillögur sem settar séu fram þurfi ekki að vera endanlegar en að ljóst sé að sá sem óski eftir magnafslætti þurfi að uppfylla þær almennu forsendur sem búi að baki. Náist ekki að skýra þær í munnlegum samskiptum samningsaðila hjóti það að vera báðum aðilum til hagsbóta að kveða á um slík atriði í skriflegum samningi.

II.

Niðurstaða

Í máli þessu er til skoðunar hvort skilyrði séu til þess að taka ákvörðun til bráðabirgða vegna mögulegra brota Íslandspósts á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Af hálfu Íslandspósts er þessu mótmælt.

¹⁴ Trúnaður



Í ákvæði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga kemur fram að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál ef: „...sennilegt þykir að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar eru fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra ...”. Einnig er það skilyrði að málið þoli ekki bið.

Þar sem um bráðabirgðaráðstöfun er að ræða þarf því ekki að ákvarða með endanlegum hætti að svo stöddu hvort sú háttsemi sem hér er til skoðunar telst andstæð samkeppnisreglum. Ákvörðun um það mun bíða endanlegrar afgreiðslu. Á þessu stigi málsins þarf að meta hvort sennilegt sé að umrædd háttsemi feli í sér brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Jafnframt ber að meta hvort að bið eftir endanlegri niðurstöðu í málinu muni leiða til röskunar á samkeppni eða að málið að öðru leyti þoli ekki bið. Eðli málsins samkvæmt eru ekki gerðar sömu kröfur um sönnun brota þegar bráðabirgðaákvörðun er tekin og við endanlega ákvörðun.

1. Sennilegt brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga

Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt bann við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækis á þeirri stöðu sinni. Hafa verður í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni, sbr. m.a. sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af þeirri staðreynd að samkeppni á viðkomandi markaði er þegar mjög takmörkuð vegna tilvistar hins markaðsráðandi fyrirtækis. Sökum efnahagslegs styrks markaðsráðandi fyrirtækja geta tilteknar aðgerðir þeirra haft skaðleg áhrif á samkeppni og hagsmuni viðskiptavina og neytenda. Umfang hinnar sérstöku skyldu sem hvílir á markaðsráðandi fyrirtækjum um að raska ekki samkeppni ræðst af atvikum í hverju máli fyrir sig. Við nánari skilgreiningu á umræddri skyldu ber að líta til ákvæðis 1. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því skal markmiði laganna náð með því m.a. að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda nýjum keppinautum aðgengi að markaðnum. Þá ber að horfa til þess að skyldur markaðsráðandi fyrirtækja geta að öðru jöfnu verið ríkari eftir því sem staða þeirra á markaðnum er sterkari. Ein tegund misnotkunar á markaðsráðandi stöðu er þegar markaðsráðandi fyrirtæki setur viðskiptum samkeppnishamlandi skilyrði. Í vissum tilvikum geta skilyrði sem markaðsráðandi fyrirtæki setur viðskiptum falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu ef skilyrðin eru talin hefta eðlilega samkeppni á markaði og sett til þess að verja markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins.¹⁵

Í ákvæði c. liðar 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga segir að í misnotkun geti m.a. falist í því að „viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt.” Þannig getur markaðsráðandi fyrirtæki brotið gegn ákvæðinu ef það mismunar sambærilegum viðskiptaaðilum sínum, t.d. varðandi afslætti eða skilmálum fyrir þjónustunni, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 8/2006 *Osta- og smjörösalan sf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Jafnframt getur sölusynjun viðskipta án hlutlægra eða málefnalega ástæðna falið í sér brot á ákvæðinu, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 45/1999 *Sölusynjun Daníels Ólafssonar hf. á íblöndunarefni til brauðgerðar til Nýbrauðs ehf.*

¹⁵ Sjá nánar t.d. Faull og Nikpay, *The EC Law of Competition*, önnur útgáfa (2007), bls. 402 og áfram.



Þetta mál varðar sennilega misnotkun Íslandspósts á stöðu sinni, sem beindist gagnvart Póstmarkaðnum þegar félagið óskaði eftir tilteknum viðskiptum við Íslandspóst. Óskaði Póstmarkaðurinn eftir viðskiptum byggðum á áætlun sinni um [...] ¹⁶milljónir bréfa á ársgrundvelli og óskaði eftir [...] ¹⁷skv. opinberri gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur sem sett hefur verið á grundvelli ákvæðis 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu. Þessi gjaldskrá er eftirfarandi:

„Magnpóstur 0 - 50 gr.

Vélflokkanlegur:

Bréfaþóstur

Almennur bréfaþóstur innanlands

Vélflokkanlegt

	Magn á ársgrundvelli					
	und ir 0,5	0,5 til 2 millj bréf a	2 til 5 millj .	5 til 7,5 millj .	7,5 til 10 millj .	yfir 10 millj .
0- 500	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
501- 100 0	5,0 %	22, 5%	25, 0%			
100 1- 500 0	10, 0%	22, 5%	25, 0%	32, 0%	36, 0%	41, 0%
500 1- 100 00	15, 0%	25, 0%	26, 0%			
100 01- 200 00	20, 0%	27, 5%	28, 5%			
200 01- 300 00	25, 0%	30, 0%	30, 0%			
300 01 og meir a	30, 0%	32, 0%	32, 0%			

¹⁶ Trúnaður

¹⁷ Trúnaður



Handflokkanlegur:
Bréfapóstur
Almennur bréfapóstur innanlands
Handflokkanlegur

	Magn á ársgrundvelli					
	und ir 0,5	0,5 til 2 millj .	2 til 5 millj .	5 til 7,5 millj .	7,5 til 10 millj .	yfir 10 millj .
0- 500	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
501- 100	2,5 %	18, 0%	20, 0%			
100 1- 500	5,0 %	18, 0%	20, 0%	28, 5%	33, 0%	39, 0%
500 1- 100	10, 0%	20, 0%	22, 5%			
100 01- 200	15, 0%	22, 0%	25, 0%			
200 01- 300	20, 0%	25, 0%	27, 5%			
300 01 og meir a	25, 0%	27, 0%	27, 5%			

„

Af þessari gjaldskrá má vera ljóst að skilmálar þeir sem Íslandspóstur setur fyrir afslætti hjá stórnotendum eru byggðir á magni á ársgrundvelli. Af samningum sem Íslandspóstur hefur gert við stórnotendur má sjá að sama afsláttarfyrirkomulagi er beitt en einnig gilda eftirfarandi skilmálar:

- „Fyrir aðra þyngdarflokka er greitt samkvæmt verðskrá sem miðast við póstlagt magn í einu.
- Almennir skilmálar magnpósts samkvæmt verðskrá fyrir bréfapóst:
 - o Heildarmagn í hvert skipti er að lágmarki 500 stk.
 - o Sendingar séu flokkaðar og aðgreindar eftir póstnúmerum.
 - o Sendingar séu allar eins í lögun, jafnpungar og ekki stærri en 230x325x10 mm.



- *Að sendingum megi dreifa í allt að 5 daga eftir póstlagningu.*
- *Viðskiptamannaafslættir eru af gildandi verðskrá Íslandspósts. Íslandspóstur áskilur sér rétt til endurskoðun samnings ef skilyrðum er ekki uppfyllt.*
- *Verksamningur er uppsegjanlegur af beggja hálfu með tveggja mánaða fyrirvara."*

Íslandspóstur nýtur einkaréttar skv. lögum nr. 19/2002 um póstpjónustu á dreifingu og afhendingu á bréfum undir 50 g. Nefnd viðskipti er dreifing á bréfaþósti undir 50 g og er því Íslandspóstur sennilega markaðsráðandi í skilningi ákvæðis 11. gr. samkeppnislaga á umræddum markaði.

Póstmarkaðurinn er fyrirtæki sem hefur hug á því að hefja starfsemi í póstmíðlun. Í póstmíðlun felst að safna saman miklu magni af pósti frá mörgum fyrirtækjum sem er síðan afhent Íslandspósti til dreifingar í gegnum póstdreifingarkerfi félagsins.

Ljóst er að Íslandspóstur og Póstmarkaðurinn eru keppinautar þar sem félögin munu keppa um sömu viðskiptaaðila, þ.e. keppa um fyrirtæki sem senda mikið magn (stórnotendur). Þá eru fyrir hendi nokkrir aðilar sem teljast til stórnotenda. Á meðal þeirra eru aðilar sem telja má einnig til póstmíðlunarfyrirtækja. Jafnframt liggur fyrir að grundvöllur rekstrar Póstmarkaðarins eru viðskipti hans við Íslandspóst þar sem framangreind gjaldskrá fyrir stórnotendur er grundvöllur rekstrar slíkra fyrirtækja. Má því telja skyldur Íslandspósts varðandi framkvæmd á slíkri gjaldskrá vera mjög ríkar í ljósi einkaréttar félagsins á dreifingu bréfaþósts undir 50 g og sennilegrar einokunarstöðu á viðkomandi markaði.

1.1 Ætlað skilyrði Íslandspósts um upplýsingar um viðskiptaaðila Póstmarkaðarins

Póstmarkaðurinn heldur því fram að Íslandspóstur hafi gert það að skilyrði fyrir viðskiptunum að félagið setti fram lista yfir viðskiptavini sína. Íslandspóstur mótmælir þessu en segir að hluti af vinnu við slíkan viðskiptasamning sé að meta umsýslu og umfang viðskiptanna, m.a. um tíðni og dreifingu magns innan árs. Telur Íslandspóstur að Póstmarkaðurinn hafi ekki gefið neinar upplýsingar um þetta.

Af gögnum málsins er sennilegt að Íslandspóstur hafi í upphafi viljað að Póstmarkaðurinn sannaði magn sitt. Þá verður einnig talið sennilegt að Íslandspóstur hafi gert þá kröfu að fá að vita hverjir viðskiptaaðilar Póstmarkaðarins væru. Skal þetta rökstutt nánar.

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð annað en að Póstmarkaðurinn hafi gefið upp þær upplýsingar sem skilmálar gjaldskrár Íslandspósts fyrir stórnotendur kveða á um, þ.e. í þessu tilfalli að magnið væri yfir [...] ¹⁸ milljónir bréfa á ári. Þá verður ekki séð að Póstmarkaðurinn geti sannað magn sitt með öðrum hætti en að upplýsa um viðskiptaaðila sína. Hefur Íslandspóstur ekki sett fram aðrar tillögur um hvernig Póstmarkaðurinn eigi að sanna magn sitt.

Til viðbótar framangreindu gefa tölvupóstsamskipti starfsmanna Íslandspósts þetta einnig til kynna. Í tölvupósti Elvars Bjarka Helgasonar til Önnu Katrínar Halldórsdóttur og Ingimundar Sigurpálssonar, forstjóra Íslandspósts, dags. 25. janúar 2010 með

¹⁸ Trúnaður



fyrirsögninni „Póstmarkaðurinn“, þar sem sett eru fram drög að svari til Póstmarkaðarins, kemur eftirfarandi fram:

„Jæja.

Sæll Reynir.

Ég býð Póstmarkaðinn velkominn í viðskipti sem verða vonandi farsæl og öllum til hagsbóta.

Eins og þú veist þá er mikilvægt að Pósturinn gæti jafnræðis þegar kemur að afsláttum. Með því að taka upp af afsláttarkerfi sem almennt gildir um magnpóst hefur verið komið á gagnsæjum afslætti, þ.e. endurseljendur vörunnar vita að hvaða viðskiptakjörum þeir og keppinautar þeirra ganga.

Nýjir viðskiptavinir sem teljast til stórnotenda í magnpósti þurfa að geta sýnt fram á að uppfylla lágmarksmagn í þeim flokki sem óskað er eftir.

Ef viðskiptavinir geta ekki sýnt fram á að uppfylla lágmarksmagn standa eftirfarandi viðskiptakjör til boða svo hægt sé að ákvarða afsláttarkjör.

- Afsláttur er reiknaður út í lok hvers mánaðar m.t.t. póstagðs magns uppreiknað á ársgrundvelli.

[...]”

Í svarpósti Önnu Katrínar Halldórsdóttur daginn eftir, þann 26. janúar 2010, kemur fram eftirfarandi:

„Hæ,

[...]

Ég fatta ekki alveg hver munurinn er á að fá afslátt fyrsta mánuðinn af magninu eða að geta sannað magnið. Það sannast væntanlega fyrsta mánuðinn þegar viðskipti hefjast. Hvernig ættu menn að sanna magni fyrir heilt ár í einu?

[...]”

Þessari athugasemd svarar Elvar með tölvupósti daginn eftir, þann 27. janúar 2010, með eftirfarandi hætti:

„Ef hann hefur gert samning við fyrirtæki þá vitum við væntanlegt magn með því að keyra mcsi skýrslu.

Eru menn þá almennt sátt við þetta?”



Framangreind samskipti starfsmanna Íslandspóstss sýna að Íslandspóstur lagði áherslu á að Póstmarkaðurinn sannaði magn sitt fyrirfram. Þá gefa orð starfsmanns félagsins, um að Íslandspóstur viti væntanlegt magn ef fyrirtækið keyrir tölvukerfi þess miðað við viðskiptaaðila Póstmarkaðarins, vísbendingar um að upplýsingar um viðskiptamenn hafi verið mikilvægt skilyrði fyrir viðskiptunum.

Af framangreindu, sem og yfirlýsingum Póstmarkaðarins um efni munnlegra samskipta við Íslandspóst, má telja sennilegt að Íslandspóstur hafi gert það að skilyrði fyrir umræddum viðskiptum að Póstmarkaðurinn upplýsti hverjir væru viðskiptaaðilar félagsins.

Fyrir liggur að Íslandspóstur hefur sett fram gjaldskrá fyrir stórnotendur þar sem skilmálar um afslátt eru byggðir á magni á ársgrundvelli. Hvergi er þar vísað til þess að fyrirtæki sem vilji stunda slík viðskipti þurfi fyrirfram að sanna magnið. Jafnframt er ljóst að Íslandspóstur og Póstmarkaðurinn munu keppa um sömu viðskiptavinina, þ.e. fyrirtæki sem dreifa miklu magni af pósti. Má telja sennilegt að slík upplýsingamiðlun á milli keppinauta geti falið í sér verulega röskun á samkeppni. Enn fremur veita viðbrögð Íslandspóstss við nýjum viðskiptavinum sem mun keppa um sömu viðskiptaaðila og Íslandspóstur, vísbendingar um óeðlilega samkeppni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er sennilegt að framangreind háttsemi Íslandspóstss, um að skilyrða viðskipti Póstmarkaðarins við að upplýsa um viðskiptaaðila sína, hafi falið í sér ósanngjarna skilmála í skilningi ákvæðis 11. gr. samkeppnislaga.

1.2 Sennileg mismunun Íslandspóstss gagnvart Póstmarkaðnum

Eins og kemur fram í framangreindum samskiptum starfsmanna Íslandspóstss var ætlunin að Póstmarkaðurinn sannaði magn sitt en að öðrum kosti ætti félagið að lúta öðrum skilmálum en aðrir stórnotendur, þ.e. að afsláttur yrði reiknaður út í lok hvers mánaðar.

Með tölvupósti Elvars Bjarka Helgasonar til Reynis Árnasonar, framkvæmdastjóra Póstmarkaðarins, dags. 28. janúar 2010, var Póstmarkaðnum gert viðskiptatilboð. Í því er ekki gert að skilyrði að Póstmarkaðurinn sanni magn sitt. Á hinn bóginn er ekki veittur afsláttur á grundvelli magns á ársgrundvelli heldur segir:

„Miðað við [...]”¹⁹ bréfa þá má gera ráð fyrir að mánaðarlegt magn sé [...]”²⁰. sé hins vegar tekið tillit til eðlilegrar skiptingar eftir mánuðum þá má gera ráð fyrir að mánaðarlegt viðmið sé [...]”²¹ stk.

Afsláttur er reiknaður í lok hvers mánaðar m.t.t. þess magns Póstmarkaðurinn hefur póstlagt. Reynist magnið undir þeim viðmiðum [...]”²² miðast afslátturinn við það magn sem hefur verið póstlagt uppreiknað á ársgrundvelli.”

Ljóst er að þessi skilmáli myndi gera það að verkum að afsláttir yrðu byggðir á mánaðarlegum grundvelli. Slíkir skilmálar eru ekki í samræmi við framangreinda skilmála

¹⁹ Trúnaður

²⁰ Trúnaður

²¹ Trúnaður

²² Trúnaður



sem Íslandspóstur hefur sett í gjaldskrá sinni fyrir stórnotendur né í samræmi við samninga annarra stórnotenda. Þar eru afslættir veittir á grundvelli árlegs magns. Í þessu getur því falist mismunun milli aðila sem getur falið í sér röskun á samkeppni.

Íslandspóstur nýtur einkaréttar skv. lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu á dreifingu á bréfum undir 50 g og er því sennilega markaðsráðandi í skilningi 11. gr. samkeppnislaga á umræddum markaði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sennilegt að framangreint tilboð Íslandspósts, um afslætti byggða á mánaðarlegum grundvelli, hafi falið í sér mismunun sem fer í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Að framan var greint frá því að Samkeppniseftirlitið tilkynnti aðilum, með bréfi dags. 2. febrúar 2010, að eftirlitið myndi fresta töku bráðabirgðaákvörðunar um tiltekinn tíma og óskað eftir upplýsingum um hvort samningar tækjust eða ekki innan þess frests. Með tölvupósti Elvars Bjarka Helgasonar til Reynis Árnasonar, dags. 4. febrúar 2010, var Póstmarkaðnum gert annað viðskiptatilboð. Í tölvupóstinum segir m.a. eftirfarandi:

„Meðfylgjandi er tillaga að samningi Íslandspósts við Póstmarkaðinn. Eins og áður hefur komið fram getur Íslandspóstur fallist á að í samningi sé ákvæði þess eðlis að [...] ²³ verði veittur strax gegn því að lögð yrði fram viðeigandi trygging fyrir greiðslu á þeim mismun sem kann að myndast. Annar kostur væri að setja fyrirfram ákveðinn reynslutíma, þ.e. a.s ef umsamið magnið næðist ekki á fyrstu 1-2 mánuðunum, yrði samningnum sagt upp þar sem forsendur fyrir afslætti væru ekki fyrir hendi.“

Í samningstilboði þessu er afsláttur veittur á grundvelli árlegs magns. En síðan eru skilmálar sem ekki voru í fyrra tilboðinu en þeir eru eftirfarandi:

„Gert er ráð fyrir að árlegt magn skiptist hlutfallslega niður á mánuði miðað við eðlilegar skiptingar eftir árstíðum.

[...]

Sendingar séu póstagðar hjá afgreiðslu Fyrirtækjapjónustu Íslandspósts á höfuðborgarsvæðinu (póstnúmer 101 – 225 og 270) og á pósthúsum utan höfuðborgarsvæðisins ekki oftár en tvisvar á dag að jafnaði á hverjum stað.“

Sendingar séu flokkaðar og aðgreindar eftir póstnúmerum og í heimilisfangaröð.

Þessi skilmálar eru ekki í samræmi við gjaldskrá Íslandspóst fyrir stórnotendur eða í samræmi við samninga annarra stórnotenda. Verður nú fjallað nánar um einstaka samningsskilmála.

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að skilmáli um að gert sé ráð fyrir að árlegt magn skiptist hlutfallslega niður á mánuði miðað við eðlilegar skiptingar eftir árstíðum sé í samræmi við gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur eða í samræmi við samninga annarra stórnotenda. Samkeppniseftirlitið álitur að skilmálinn gefi frekar tilefni til þess að

²³ Trúnaður



viðskiptin tengist við mánaðarlegt magn sem er í andstöðu við skilmála um afslætti byggða á magni á ársgrundvelli. Ekki fæst séð að aðrir stórnotendur undirgangist slíka skilmála.

Skilmáli um að póstsendingar séu að jafnaði ekki póstagðar oft en tvisvar á dag er að sama skapi ekki í samræmi við gjaldskrá Íslandspóst fyrir stórnotendur eða í samræmi við samninga annarra stórnotenda. Þá var þessi skilmáli ekki í fyrra viðskiptatilboði Íslandspósts. Ekki fæst séð að aðrir stórnotendur undirgangist slíka skilmála.

Þá er ljóst að skilmáli um að sendingar séu flokkaðar og aðgreindar eftir póstnúmerum og í heimilisfangaröð er ekki í samræmi við gjaldskrá Íslandspóst fyrir stórnotendur eða í samræmi við samninga annarra stórnotenda. Þá var þessi skilmáli ekki í fyrra viðskiptatilboði Íslandspósts. Þessi skilmáli á eingöngu við um handflokkanlegan póst. Ekki fæst séð að aðrir stórnotendur þurfi að leggja inn handflokkanlegan póst skv. heimilisfangaröð.

Póstmarkaðurinn hefur tekið fram að skilmáli um að póstsendingar séu póstagðar að jafnaði ekki oft en tvisvar á dag geri það að verkum að samningurinn sé nærri óframkvæmanlegur. Bendir fyrirtækið á að með þessum skilmála geti hann ekki veitt sambærilega þjónustu gagnvart öðrum stórnotendum enda hafi þeir ekki þurft að undirgangast slíka skilmála. Með þessum skilmála takmarkast svigrúm Póstmarkaðarins til að þjóna sínum stórnotendum með sambærilegum hætti og hefur tíðkast hingað til, þ.e. þegar viðkomandi stórnotendur hafa verið í viðskiptum við Íslandspóst.

Varðandi þetta tekur Íslandspóstur fram að framkvæmd viðskipta við stórnotendur eigi sér áralanga sögu og byggji að hluta til á viðskiptavenjum sem teljist óumdeildar. Í því samstarfi hafi t.d. ákveðið vinnulag þróast og líti Íslandspóstur á það sem munnlega samninga. Megi líta á magnafhendingar og viðeigandi flokkun sem gefna forsendu. Náist ekki eðlilegt hagræði séu forsendur fyrir afslætti brostnar.

Samkeppniseftirlitið bendir á að í fyrra viðskiptatilboði Íslandspósts voru framangreindir skilmálar ekki fyrir hendi. Komu þeir fyrst fram þegar félagið gerði viðskiptatilboð sem byggði á ármagni. Telja má að ef Íslandspóstur teldi að þessi skilmálar væru nauðsynlegir vegna hagræðis, og í samræmi við aðra munnlega skilmála hjá öðrum stórnotendum, þá hefði Íslandspósti verið í lófa lagið að setja þá fram í skilmálum gjaldskrár. Þá hefur Íslandspóstur ekki sýnt fram á að umræddir viðskiptaskilmálar gildi almennt í viðskiptum við stórnotendur þó þeir hafi ekki verið skjalfestir.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er sennilegt að framangreindir skilmálar feli í sér ólögmetta mismunun milli aðila sem getur falið í sér verulega röskun á samkeppni. Jafnframt geta skilmálar af því tagi sem raktir eru hér að framan falið í sér sölusynjun í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Að öllu framangreindu virtu telur Samkeppniseftirlitið sennilegt að framangreindir viðskiptaskilmálar Íslandspósts fari í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Viðskiptatilboð Íslandspósts felur ennfremur í sér áskilnað um að sett verði viðeigandi trygging fyrir greiðslu á þeim mismun sem kann að myndast milli umsamins fjölda bréfa og raunverulegs fjölda, náist umræddur lágmarksfjöldi ekki. Íslandspóstur hefur ekki



getað upplýst um það hvernig staðið hefur verið að málum að þessu leyti í upphafi viðskipta við aðra stórnotendur. Samkeppniseftirlitið telur í ljósi þess að ekki liggi fyrir upplýsingar um hvernig staðið hefur verið að málum í upphafi viðskipta annarra stórnotenda, að það sé ekki málefnalegt eða eðlilegt að krafist sé tryggingar fyrir þessum viðskiptum. Bent er á að í sambærilegum samningum stórnotenda eru ákvæði sem heimila aðilum uppsögn samnings með tveggja mánaða fyrirvara. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti slíkt ákvæði að vera nægileg trygging fyrir Íslandspóst ef bersýnilegur og verulegur forsendubrestur verður á magni frá viðsemjanda hans í þessu máli, miðað við áætlað magn hans á ársgrundvelli.

2. Málið þolir ekki bið

Að framan hefur verið greint frá því að Samkeppniseftirlitið telur sennilegt að Íslandspóstur hafi beitt Póstmarkaðinum ósanngjörnum skilmálum sem fari í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Jafnframt telur eftirlitið að sennilegt sé að Íslandspóstur hafi mismunað Póstmarkaðnum með viðskiptatilboðum sínum. Einnig getur framangreind háttsemi sennilega falið í sér sölusynjun. Atvik gerðust á stuttum tíma og eru sennilega óeðlileg viðbrögð markaðsráðandi fyrirtækis við mögulegri samkeppni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér sennilega um að ræða alvarleg brot sem eru til þess fallin að raska samkeppni. Einnig er nægilega líklegt að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins geti leitt til röskunar á samkeppni þar sem um er ræða grundvöllinn fyrir starfsemi Póstmarkaðarins. Ef samningar nást ekki milli Íslandspósts og Póstmarkaðarins á grundvelli þeirra skilmála sem fram koma í gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur eru verulegar líkur á því að nýr aðili nái ekki fótfestu á póstmarkaðnum. Getur það leitt óafturkræfar takmörkun á samkeppni. Er það því mat Samkeppniseftirlitsins að framangreint kalli á aðgerðir þegar í stað.

Í ákvörðunarorðum er Íslandspósti gert skylt að semja við Póstmarkaðinn. Þau kjör og skilmálar eiga annars vegar að taka mið af gjaldskrá Íslandspósts fyrir stórnotendur og sambærilegum skilmálum hjá öðrum stórnotendum og hins vegar af þeim áætlunum sem Póstmarkaðurinn hefur lagt fyrir Íslandspóst um árlegt magn. Að mati Samkeppniseftirlitsins er með þessum ákvörðunarorðum komið í veg fyrir þá röskun á samkeppni sem annars getur hlotist.

Þessi ákvörðunarorð eru tímabundin til 1. ágúst 2010. Ef ekki hefur verið tekin ákvörðun í málinu innan þess frests verður tekin afstaða til þess hvort nauðsynlegt sé að framlengja þessa bráðabirgðaákvörðun til þess að markmið hennar náist.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í ákvæði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 tekur Samkeppniseftirlitið eftirfarandi ákvörðun til bráðabirgða:

1.

Samkeppniseftirlitið telur að Íslandspóstur hf. hafi sennilega brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Með vísan til ákvæða 16. gr.



samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi tímabundnum fyrirmælum til Íslandspósts hf.:

- 1. Íslandspóstur hf. skal semja við Póstmarkaðinn ehf. miðað við áætlað magn Póstmarkaðarins ehf. í samræmi við gjaldskrá Íslandspósts hf. fyrir stórnotendur og skilmála hennar.**
- 2. Viðskiptaskilmálar skulu vera almennir þannig að fyrirtæki sem eiga í samskonar viðskiptum við Íslandspóst hf. njóti sömu kjara.**

2.

Bráðabirgðaákvörðun þessi gildir til 1. ágúst 2010. Brot á þessari ákvörðun varðar viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga."

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson