

Fimmtudagurinn 24. febrúar 2000

138. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 11/2000

**Erindi DHL Hraðflutninga ehf. um meintar samkeppnishömlur
Íslandspósts hf. við hraðflutningaþjónustu**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 21. desember 1998, ásamt fylgiskjölum, frá Ólafi Garðarssyni hrl. fyrir hönd DHL Hraðflutninga ehf. Í erindinu er kvartað yfir samkeppnisrekstri Íslandspósts hf. á sviði hraðflutninga og settar fram eftirfarandi kröfur:

„1. Að Samkeppnisstofnun kanni hvort fullur fjárhagslegur aðskilnaður sé á milli reksturs hraðflutningsdeildar Íslandspósts hf. og annars reksturs félagsins.

2. Sé svo ekki krefst umbj. minn þess að Samkeppnisstofnun mæli fyrir um að hraðflutningsdeild Íslandspósts hf. verði rekin sem sjálfstætt fyrirtæki en til vara sem algerlega sérstök eining innan Íslandspósts hf. og verði þá um fullan fjárhagslegan aðskilnað að ræða, þ.e. bæði reikningslegan og stjórnunarlegan, á grundvelli samkeppnislaga nr. 8/1993, einkum heimildar í 2. mgr. 14. gr. og 17. gr.“

Fram kemur í erindinu að í kröfugerð DHL felist m.a. að við aðskilnað verði gerður sérstakur efnahagsreikningur um hraðflutningsdeildina þar sem allar eignir og stofnframlag frá Íslandspósti, þ.m.t. viðskiptavild, sem deildin yfirtaki verði metnar á markaðsverði. Að öll viðskipti milli Íslandspósts og hraðflutningsdeildarinnar verði verðlögð líkt og um viðskipti milli óskyldra aðila sé að ræða. Sé markaðsverð ekki til staðar verði félaginu skylt að hafa verðlagninguna og forsendur hennar opinberar. Skuli það verð standa

keppinautum jafnt og öðrum til boða. Þá er þess krafist að hraðflutningsdeildin verði látin greiða eðlilegt endurgjald fyrir þátttöku í dreifikerfi Íslandspósts, yfirstjórn, tölvubúnaði og þróun hugbúnaðar, stoðdeildum, fasteignum, bifreiðum og öðru í samræmi við hlutfallslega notkun. Ennfremur er gerð krafa um að Íslandspósti verði ekki heimilt að leggja fram frekara framlag með hraðflutningsdeildinni né greiða hugsanlegt rekstrartap deildarinnar.

2.

Upplýst er í erindinu að Íslandspóstur hafi umboð fyrir tvö hraðflutningsfyrirtæki. Annars vegar fyrirtækið EMS og hins vegar TNT. Þessi fyrirtæki séu ásamt DHL meðal helstu hraðflutningsfyrirtækja í heiminum sem bjóði svokallaða „*door to door*“ þjónustu. Í erindinu segir að vöxtur DHL hafi verið „...*ævintýri líkastur og er fyrirtækið enn að vaxa*“. Samkeppni á markaðnum sé hörð og líki fyrirtækinu það vel. Samkeppni frá hraðflutningsdeild Íslandspósts sé óvægin og svo virðist sem deildin njóti verulegs stuðnings frá Íslandspósti sem starfi að hluta í skjóli einkaleyfis. Kvartandi efast um að sá stuðningur sem um ræðir sé verðlagður á sanngjarnan og eðlilegan hátt. Sem dæmi um stuðning eða samvinnu er nefnt að viðskiptavinur úti á landi sjái t.d. í gjaldskrá Íslandspósts upplýsingar um TNT hraðflutninga. Á pósthúsum liggja frammi áberandi auglýsingabæklingur TNT þjónustunnar. Starfsfólki Íslandspósts sé greitt fyrir sendingu með TNT og sjái það einnig um afgreiðslu sendingarinnar. Kvittun fyrir afgreiðslu sendingar sé frá Íslandspósti. Sendingin sé flutt með bifreiðum Íslandspósts til húsnæðis hraðflutningsdeildarinnar í Reykjavík. Þjónustuna sem hraðflutningsdeildinni sé veitt telur kvartandi mjög verðmæta og fyrir hana þurfi að koma sanngjarnt og eðlilegt endurgjald. Kvartandi krefst þess að verðlagning þjónustunnar verði gerð opinber og honum standi hún til boða á sama verði og hraðflutningsdeild Íslandspósts.

Kvartandi nefnir einnig að bifreiðar Íslandspósts sækji póst og hraðflutning í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Margar bifreiðar Íslandspósts séu merktar með auglýsingum TNT og í þeirra lit. Kvartandi telur ljóst að þessar bifreiðar séu aðeins að litlu leyti notaðar af TNT. Er velt vöngum yfir því hver borgi fyrir hönnun auglýsinganna, auglýsingarnar sjálfar og litun bifreiðanna. Einnig spyr kvartandi hvort honum standi það til boða að merkja sér bifreiðar Íslandspósts.

Fyrir utan fyrrnefnda samnýtingu starfsfólks bendir kvartandi á að ráðinn hafi verið sameiginlegur forstöðumaður fyrirtækja- og hraðflutningsþjónustu Íslandspósts. Kvartandi spyr hver greiði forstöðumanninum laun og í hvaða hlutföllum og telur vonlítið fyrir samkeppnisaðila að fylgjast með því hvort sú skipting sé sanngjörn og rétt.

DHL segir að þar sem augljóst sé að hraðflutningsþjónustan og Íslandspóstur séu gjarnan auglýst saman, samanber fyrrnefnd dæmi, vakni sú spurning hver greiði fyrir þær auglýsingar, hönnun þeirra og í hvaða hlutföllum. Vakin er athygli á því að í desember 1998 hafi verið birtar vandaðar auglýsingar í nafni bæði TNT hraðflutninga og Íslandspósts og telur kvartandi að um markvissa markaðsherferð hafi verið að ræða. Upplýst er að í kjölfar þessa hafi lögmaður kvartanda reynt að hafa samband við markaðsstjóra TNT en fengið þau svör að þar væri enginn markaðsstjóri og hafi honum í því sambandi verið bent á að hafa samband við markaðsstjóra Íslandspósts.

Talin eru upp fleiri atriði sem kvartandi telur að skipti máli og varði erindi þetta svo sem eins og launa-, fjárhags- og viðskiptamannatölvukerfi og viðhald þeirra og hönnun. Einnig atriði er varði starfsmannahald og samnýtingu húsnæðis, annars en pósthúsa. Þá segir að þar sem erfitt geti reynst að sannreyna upplýsingar um hlutfallslega notkun hraðflutningsdeildarinnar, á t.d. starfsfólki, hugbúnaði eða fasteignum, leggi kvartandi megináherslu á kröfuna um að hraðflutningsdeildin verði rekin sem sjálfstætt fyrirtæki.

Í erindinu er bent á að áður hafi verið vakin athygli yfirvalda á óeðlilegri samkeppnisstöðu DHL gagnvart umboðsaðilum TNT og EMS hér á landi, sbr. bréf, dags. 2. apríl 1997, sem lögmaður kvartanda skrifaði samgöngu-ráðuneytinu um samkeppni á sviði hraðflutningaþjónustu.

Til stuðnings kröfugerð sinni vísar kvartandi til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 32/1996, Kvörtun yfir starfsemi Útfararstofu Kirkjugarðanna, og dóms Hæstaréttar, þann 9. október 1997, Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma gegn Líkkistuvinnustofu Eyvindar Árnasonar og gagnsök. Ennfremur er vísað til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem Íslandspóstur hf. sé fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis, og 17. gr. laganna.

Í lok erindisins segir: „*Háttsemi Íslandspósts hf. hefur þegar valdið umbj. mínum tekjutapi og erfiðleikum. Er því brýnt að tekið verði á þessu máli fljótt og affestu. Umbj. minn áskilur sér allan rétt til bóta úr hendi Íslandspósts hf.*“.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi erindi DHL til Íslandspósts til umsagnar með bréfi, dags. 14. janúar 1999. Svarbréf, dags. 13. mars sl., ásamt fylgiskjölum barst frá lögmanni Íslandspósts, Andra Árnasyni hrl. Íslandspóstur hafnar í upphafi bréfsins öllum kröfum DHL Hraðflutninga þar sem fjárhagslegum aðskilnaði sé þegar beitt vegna samkeppnisrekstrar Íslandspósts, og þar með talið hraðflutningsdeildar fyrirtækisins.

Bent er á að Íslandspóstur hafi einkarétt til póstmeðferðar á árituðum sendingum undir 250 g. Íslandspóstur vísar til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 8/1995, Erindi Póstdreifingar hf. um fjárhagslegan aðskilnað tiltekinn þátta í starfsemi Póst- og símamálastofnunar, sem eigi við um starfsemi hraðflutningadeildar fyrirtækisins. Síðan segir: „*Í tilvísaðri ákvörðun er svo fyrir mælt, að fjárhagslegur aðskilnaður skuli vera milli einkaréttarþjónustu annars vegar og annarar pósthjónustu sem innt er af hendi hins vegar. Jafnframt skuli þess gætt, að einkaréttarþjónusta greiði ekki niður kostnað við aðra pósthjónustu. Er það jafnframt megin inntak 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, að þess sé gætt, að einkaréttarrekstur greiði ekki niður aðra starfsemi þess sem fer með einkarétt.*“

Íslandspóstur bendir á að fyrir liggi markaðskönnun International Post Corporation (IPC) á markaðsstöðu einstakra aðila á íslenska hraðflutningsmarkaðnum á síðasta ársfjórðungi 1998. Samkvæmt þessari könnun teljist kvartandi, DHL Hraðflutningar, vera með 80,9% markaðshlutdeild, en hlutdeild Hraðflutningsdeildar Íslandspósts sé 15,8%. Bent er á að samkvæmt

Þessu sé kvartandi markaðsráðandi fyrirtæki á hraðflutningsmarkaði hér á landi.

Upplýst er að pósthjónustan hafi um árabil verið rekin með tapi. Eftir að Íslandspóstur hóf starfsemi hafi verið lögð mikil áhersla á endurskipulagningu og hagræðingu í rekstri. Haft hafi verið að markmiði „...að breyta og hagræða í rekstri fyrirtækisins þannig að fyrirtækið skili eiganda sínum viðunandi arðsemi, auk þess sem þjónusta við neytendur verði eflað eftir því sem unnt er“. Einnig segir að lögð hafi verið áhersla „...á að gera það mögulegt að sundurgreina eins og frekast er unnt rekstur einstakra þátta í starfsemi fyrirtækisins og hefur félagið fjárfest í sérstöku upplýsingakerfi sem nýlega hefur verið tekið í notkun“.

Fram kemur að Íslandspóstur sé að hefja sitt annað starfsár og afkoma fyrirtækisins fari batnandi. Um afkomu fyrirtækisins segir: „...Í bráðabirgðauppgjöri fyrir fyrstu sex mánuði ársins 1998, þ.e. fyrir fyrstu 6 starfsmánuði fyrirtækisins, kemur fram að tap er af rekstri einkaréttarþjónustu Íslandspósts hf., þ.e. vegna þjónustu sem veitt er á grundvelli 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 142/1996, sbr. l 72/1998. Í rekstrarreikningi vegna fyrstu 9 mánaða ársins 1998 kemur hins vegar fyrst fram, að rekstur einkaréttarstarfsemi Íslandspósts hf. skilar jákvæðri rekstrarafkomu af reglulegri starfsemi.“

Bráðabirgðauppgjör vegna einstakra þjónustubátta byggir á mjög ítarlegum kostnaðarlíkönum, þar sem ferill sendingar er skilgreindur eins nákvæmlega og frekast er unnt. Póstferli 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 einingar-kostnaður“. Jafnframt er reiknaður út svonefndur „breytilegur einingar-kostnaður“, sem er flutningskostnaður og dreifingarkostnaður. Samtala fasts og breytilegs kostnaðar er síðan fundin fyrir hverja þjónustutegund, svonefndur „heildar einingarkostnaður“.

Rekstaruppgjör Íslandspósts hf. sem byggir á framangreindri kostnaðarskiptingu verður að teljast fullnægjandi sönnun þess, að fram til þessa hafi ekki

verið hagnaður af rekstri einkaréttarþjónustu. Með vísan til þess er ljóst að engin skilyrði hafa verið til að nýta hagnað af þeirri starfsemi til að niðurgreiða samkeppnisþjónustu. Samkeppnisþjónusta Íslandspóstshf. hefur því ekki verið niðurgreidd af einkaréttarstarfsemi, og því ljóst að ekki er þörf sérstakra aðgerða samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga“.

Um bráðabirgðauppgjör Hraðflutningsdeildar vegna ársins 1998 segir að tap hafi orðið á rekstri deildarinnar. Ennfremur „...í uppgjörinu, er tekið tillit til fjármagnskostnaðar vegna neikvæðs sjóðstreymis. Ekki er reiknað með arðgreiðslu enda afkoma enn ekki þannig að raunhæft sé að reikna eiganda arð af starfseminni. Þar sem um fyrsta starfsár Hraðflutningsdeildar er að ræða, og þar sem tapið er ekki umfram það sem ætla má við slík skilyrði, verður ekki séð að óeðlilega sé staðið að rekstraruppgjöri. Í rekstraráætlun fyrir árið 1999 er gert ráð fyrir að afkoma deildarinnar verði ekki neikvæð og reiknað er með viðunandi hagnaði af starfseminni á árinu 2000. Ekki er því ráðgert að deildin þurfi frekari fjárframlög en tekið er tillit til í fyrirbyggjandi uppgjöri“.

Um verðlagningu viðskipta milli Hraðflutningsdeildar og annarrar starfsemi Íslandspóstshf. segir m.a. að Íslandspóstur líti svo á að viðskipti milli Hraðflutningsdeildarinnar og annarrar starfsemi séu eins og um óskylda aðila sé að ræða. „Í uppgjöri Hraðflutningsdeildar greiðir deildin markaðsverð fyrir aðkeypta þjónustu hjá flutningakerfi Íslandspóstshf., þ.m.t. hjá pósthúsunum. Þegar sendingar eru t.d. móttæknar utan Reykjavíkur eða sendar þangað greiðir deildin almennt verð skv. bögglagjaldskrá („blá böggjalína“) að frádregnum afslætti vegna magnviðskipta, þ.e. miðað við fjölda sendinga. Þetta er sami háttur og hafður er á gagnvart umboðsaðila UPS á Íslandi (TVG Ziemsen). Með kaupum á móttöku- og dreifingarþjónustu í samræmi við gjaldskrá fyrir böggla, að teknu tilliti til framangreinds afsláttar, greiðir Hraðflutningsdeildin fullt verð fyrir móttöku- og dreifingarþjónustu. Sambærileg þjónusta stendur því DHL Hraðflutningum ehf. til boða. Verður því ekki fallist á að hraðflutningsdeildin njóti óeðlilegra kjara að þessu leyti. Þá greiðir Hraðflutningsdeild sérstakt gjald fyrir þjónustu fyrirtækjaþjónustu Íslandspóstshf. vegna þeirrar þjónustu sem veitt er á Reykjavíkursvæðinu, svo sem fram kemur á rekstraruppgjöri Hraðflutningsdeildar. Umrætt gjald tekur

mið af kostnaði við að veita þjónustuna, að teknu tilliti til afsláttar vegna umfangs viðskipta. Teljast þau viðskipti einnig vera svo sem um væri að ræða viðskipti milli óskyldra aðila“. Með því að greiða markaðsverð fyrir aðkeypta þjónustu við flutninga taki Hraðflutningsdeildin eðlilegan þátt í hvers konar yfirstjórnar- og stoðdeildarrekstri sem tengist rekstri flutninga- og dreifikerfi Íslandspóstis.

Varðandi aðra samnýtingu Hraðflutningsdeildar og annarra rekstrarþátta Íslandspóstis segir m.a. að ekki sé neitt óeðlilegt við það að bæklingar TNT-þjónustu Hraðflutningsdeildar liggi frammi á pósthúsum þar sem Íslandspóstur sé umboðsaðili TNT hér á landi. Einnig er bent á að kynningarefni frá öðrum aðilum sem Íslandspóstur hefur tekið að sér þjónustu fyrir með samningum liggi einnig frammi á pósthúsum. Íslandspóstur telur þetta vera eðlilega viðskiptaráðstöfun.

Íslandspóstur bendir á að nú sé ekki um neina samnýtingu vegna flutninga frá Keflavíkurflugvelli að ræða þar sem að í september 1998 hafi sérstakur verktaki tekið að sér hraðflutninga frá Flugstöðinni til Reykjavíkur og í einhverjum tilfellum frá Reykjavík til Keflavíkur, en starfsmenn Hraðflutningsdeildar sjái einnig um þann þátt. Hraðflutningsdeildin reki sérstaklega 4 bifreiðar, merktar TNT, sem eingöngu séu nýttar í hennar þágu. Um 6 tonna bifreið, sem kvartandi sendi inn mynd af sem fylgiskjal, segir í umsögninni að Hraðflutningadeildin nýti þá bifreið til flutninga á stærri sendingum og greiði fyrir þá notkun. Íslandspóstur telur ekki óalgengt að flutningsaðili heimili aðila sem hann samnýtir bifreið með að setja upp auglýsingu á bifreiðina. Í því tilfelli sem hér um ræðir sé merking bifreiðar greidd af Hraðflutningsdeildinni. Íslandspóstur upplýsir að TNT fyrirtækið hafi nýlega breytt útliti á merki sínu og hafi þess vegna verið með auglýsingaherferð um allan heim. Kynningarefni fyrirtækisins svo sem sjónvarps- og útvarpsauglýsingar, merkingar á bíla o.s.frv. hafi þar af leiðandi fengist endurgjaldslaust.

Íslandspóstur staðfestir að forstöðumaður Hraðflutningsdeildar sé jafnframt forstöðumaður fyrirtækjaþjónustu fyrirtækisins og upplýsir að laun hans séu greidd að jöfnu af deildunum.

Íslandspóstur segir að svo sem fram komi í rekstrarreikningi hraðflutningsdeildarinnar fyrir árið 1998, sem er á fylgiskjali sem lagt er fram sem trúnaðarmál, „...greiðir deildin að fullu markaðsverð fyrir alla samnýtingu og aðkeypta þjónustu. Má þar nefna launakostnað, þ.m.t. hlutdeild í launum forstöðumanns, húsaleigu, bifreiðakostnað, tölvukostnað, markaðskostnað, flutnings- og dreifingarkostnað, og kostnað vegna yfirstjórnar og stoðdeilda“. Það er mat Íslandspósts að „...ekki verði annað séð en að í rekstrarreikningi og reiknaðri rekstrarafkomu Hraðflutningsdeildar sé tekið tillit til alls eðlilegs rekstrar- og fjármagnskostnaðar“.

Íslandspóstur fellst ekki á þau sjónarmið kvartanda að gera verði sérstakan efnahagsreikning fyrir Hraðflutningsdeildina. Vísað er til ofangreinds og viðræðna forsvarsmanna Póst- og símamálastofnunar við starfsmenn Samkeppnisstofnunar í kjölfar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 42/1996, Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni. Þá hafi „...sú leið verið farin við fjárhagslegan aðskilnað í póstreikstri, sérstaklega með tilliti til þeirra vandkvæða sem því fylgja að viðhafa sérstakan efnahag fyrir mismunandi sendingartegundir, t.d. eftir þyngd eða frágangi bréfasendinga, að flutninga- og dreifikerfi fyrirtækisins væri byggt upp á einskönar heildsölugjaldskrá, sem endurspegladi kostnað og hæfilega álagningu, þ.m.t. vegna stoðdeilda og yfirstjórnar, og að öðrum aðilum gæfist kostur á að óska eftir þjónustu flutninga- og dreifingasviðsins á slíkri gjaldskrá. Einstakar sendingategundir hefðu því ekki sérstakan efnahag í bókhaldslegum skilningi, heldur væri þjónusta keypt á „útseldu“ verði, svo sem að framan er lýst. Líta verður svo á að umrætt fyrirkomulag sé fullnægjandi til að ná markmiðum fjárhagslegs aðskilnaðar í þessu sambandi.“

2.

Með bréfi, dags. 18. mars sl., gaf Samkeppnisstofnun kvartanda, DHL Hraðflutningum, kost á að koma á framfæri við stofnunina athugasemdum við umsögn Íslandspósts um erindi fyrirtækisins. Athugasemdir fyrirtækisins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 8. apríl sl.

Þar segir m.a. að erfitt sé fyrir DHL að gera athugasemdir við umsögn Íslandspósts þar sem ýmis skjöl Íslandspósts hafi í máli þessu verið lögð fram sem trúnaðarskjöl. DHL telur sig í betri aðstöðu en Samkeppnisstofnun til þess að meta hvort þær fullyrðingar séu réttar, sem fram komi í umsögn Íslandspósts, um að skipting kostnaðar hjá fyrirtækinu sé eðlileg. Verði farið að kröfum DHL þurfi ekki að treysta lengur á að Íslandspóstur ákveði sjálfur hvað sé eðlilegt og fullnægjandi varðandi kostnaðarskiptingu innan fyrirtækisins. Kvartandi gerir athugasemdir við ýmislegt sem fram kemur í umsögn Íslandspósts þrátt fyrir að fá ekki að sjá tilteknar upplýsingar vegna kröfu um trúnað.

Kvartandi telur markaðshlutdeild aðila ekki skipta máli varðandi erindi það sem hér sé til umfjöllunar og telur það engu breyta hvort DHL sé með meiri eða minni markaðshlutdeild en Íslandspóstur. Athugasemdir sem gerðar séu eigi fullan rétt á sér hvort sem þær komi frá fyrirtæki með mikla markaðshlutdeild eins og DHL eða öðrum aðilum með minni markaðshlutdeild.

Þá segir í athugasemdum: „*Það eru e.t.v. tímanna tákni að s.l. ár hefur markaðshlutdeild hraðflutningsdeildar Í vaxið verulega einkum á hlut UPS og FedEx. Markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja hefur minnkað verulega s.l. ár. Gífurleg harka einkennir markaðssókn hraðflutningsdeildar Í. Starfsfólk deildarinnar heimsækir nú hvern viðskiptavin umbj. míns á fætur öðrum og býður 20–30% lægra verð en umbj. minn treystir sér að vinna á. Í stað þess að bíða eftir því að markaðshlutdeild umbj. míns minnki þá grípur hann nú til aðgerða. Hann fagnar heiðarlegri samkeppni en hafnar samkeppni sem byggir á fjármagni og dreifikerfi einkaréttarstarfsemi Í.*“ Ennfremur er upplýst að DHL hafi verið neitað um afslátt af verði bögglassendinga.

Kvartandi segir röksemdafærslu Íslandspósts gegn meintum niðurgreiðslum úr einkaréttarþjónustu fyrirtækisins setta fram á óvenjulegan hátt. Rekstraruppgjör Íslandspósts byggi „...á kostnaðarskiptingu sem Í hefur samið. Jafnvel framleiðandi Coca-Cola getur rekið framleiðslu einstakra vöruflokka með tapi ef hann ákveður sjálfur hve mikill kostnaður fellur á hvern vöruflokk. DHL getur ómögulega áttað sig á því eftir lestur umsagnarinnar hvernig kostnaðarskiptingunni er háttáð. Þaðan af síður hvort skiptingin geri það að

verkum að einkaréttarþjónusta greiði ekki niður kostnað við aðra þjónustu en athugasemdir DHL lúta einkum að því atriði“.

Í athugasemdum DHL segir að meðhöndlun á hraðflutningsefni sé mun flóknari en hefðbundins pósts og segir m.a. að kostnaðarskipting byggð á magni sé ekki endilega rétt. Ítrekað er að eðli hraðflutningssendinga sé annað en annarra sendinga og þurfi m.a. flókin og viðamikinn tölvubúnað. Hjá DHL hafi kostnaður við tölvukaup, hugbúnaðargerð og þróun verið gríðarlegur. Hvort sem um er að ræða kaup Hraðflutningsdeildarinnar á þjónustu frá Íslandspósti eða kostnaðarskiptingu þá gerir DHL athugasemdir við að Íslandspósti sé það í sjálfsvald sett að ákveða verð eða kostnaðarskiptingu viðkomandi þátta. Þetta telur DHL óeðlilegt og geta boðið heim hættu á misnotkun. Það er álit DHL að umfjöllun Íslandspósts um viðskipti Hraðflutningsdeildar við aðrar deildir fyrirtækisins kalli á ýmsar spurningar og efasemdir. Bent er á að í pósthúsum og dreifikerfi Íslandspósts sé falin mjög mikil aðstaða sem byggð hafi verið upp fyrir fjármagn úr einkaréttarþjónustunni.

DHL segir það ekki skipta „...nokkru máli hvort einkaréttarstarfsemi Í sé rekin með hagnaði eða tapi í sambandi við það hvort of lítill kostnaður er bókaður á hraðflutningsdeildina. Það skiptir hins vegar máli hver afkoma hraðflutningsdeildarinnar er og þá hvernig afkoman yrði þegar deildin er farin að bera raunkostnað.

Athugasemdir DHL ganga út á það að raunverulegur kostnaður við rekstur hraðflutningsdeildar Í sé að öllum líkindum mun meiri en Í vill vera láta. Að of lítill kostnaður hlutfallslega sé færður á deildina. Verðskrá hraðflutningsdeildar er því að líkindum of lág. Það er einfaldlega verið að reyna að kaupa markaðshlutdeild. Þetta hefur vitaskuld lítið með heildarafkomu Í að gera. Fyrir utan þá alkunnu staðreynd að jafnvel þó að fyrirtæki sé rekið tímabundið með tapi þá þarf það ekki að hindra fyrirtækið í því að setja fjármuni, og það jafnvel verulega, í einstök verkefni.

Þá má auðveldlega gera því skóna að tap Í hafi verið meira en það þyrfti að vera ef Í hefur bókað of lítinn kostnað á hraðflutningsdeildina. Fyrirtækið hefur þannig haldið úti umfangsmeiri starfsemi en efni stóðu til“.

DHL vekur athygli á því að í umsögn Íslandspósts komi fram, varðandi rekstrarafkomu Hraðflutningsdeildarinnar, að „...*ekki sé ráðgert að deildin þurfi frekari fjárframlög.*“ Þessar upplýsingar telur kvartandi ekki nægja til að sannfæra sig um að í framtíðinni verði ekki notað fé úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts til að niðurgreiða starfsemi Hraðflutningsdeildarinnar.

Í lokaorðum athugasemda DHL kemur fram það álit að erindi fyrirtækisins og þær athugasemdir sem það hefur gert vegna erindisins sanni að samkeppnisþjónusta Íslandspósts hafi notið óeðlilegra framlaga frá einkaréttarstarfsemi Íslandspósts. DHL segir m.a. að það sé „...*fullkomlega óeðlilegt að mat á því hvað sé eðlilegt og sanngjarnt sé í höndum forsvarsmanna Í. Það skiptir ekki máli hversu ítarleg kostnaðarlíkön eru búin til svo framarlega sem hönnun þeirra er í höndum forsvarsmanna Í. Líkönin sjálf leysa engan vanda. Það eru forsvarsmenn Í sem leggja mat á alla þætti við gerð líkananna og því ber allt að sama brunni*“. Ennfremur segir að það sé „...*ekki óþekkt tilhneiging hjá forsvarsmönnum fyrirtækja sem reka m.a. einkaréttarstarfsemi að sýna afkomu einkaréttarstarfseminnar lakari en raunin er á t.a.m. til að réttlæta verð og hækkanir. Það er því mjög óeðlilegt að sá aðili sem hag hefur af því að skipta kostnaði á ákveðinn hátt hafi aðstöðu til að gera það*“.

3.

Með bréfi, dags. 14. apríl sl., bauð Samkeppnisstofnun Íslandspósti að gera athugasemdir ef einhverjar væru við bréf DHL. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 12. maí sl.

Þar kemur fram að fyrirtækið telur að athugasemdir DHL er varða aðgang að rekstrar- og kostnaðarforsendum fyrirtækisins eigi ekki rétt á sér þar sem óeðlilegt verði að teljast að fyrirtæki geti krafist aðgangs að þess konar upplýsingum frá keppinauti meðan á rannsókn máls stendur.

Íslandspóstur ítrekar að DHL sé markaðsráðandi á sviði hraðflutninga hér á landi og þá stöðu telur fyrirtækið að verði að hafa í huga við úrlausn málsins. Ásökun DHL um skaðlega markaðshegðun Íslandspósts er harðlega mótmælt

og telur fyrirtækið sig hafa sýnt fram á að fyrirtækið sé rekið með fullnægjandi aðskilnaði og hafi gætt sjónarmiða sem fram koma í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Íslandspóstur ítrekar enn og aftur það álit sitt að í kostnaðarskiptingu þeirri sem fyrirtækið byggir á felist eðlileg og sanngjörn kostnaðargreining. Hraðflutningsdeild fyrirtækisins sé rekin sem sérstök skipulagseining og í aðskildu húsnæði. Deildin búi að mestu við eigin tækjakost og yfir 80% af kostnaði deildarinnar sé óskiptur kostnaður þannig að innan við 20% kostnaðar komi til skiptingar skv. kostnaðarlíkani. Íslandspóstur mótmælir fullyrðingum um „sjálfðæmi“ fyrirtækisins varðandi kostnaðargreiningu. Tilboð og samningar Hraðflutningsdeildarinnar byggist á gjaldskrá og skilgreindri verðstefnu og arðsemisjónarmiðum fyrirtækisins. Fyrirtækið fellst ekki á að verðskrá Hraðflutningsdeildarinnar sé of lág.

Um kostnaðarskiptingu fyrirtækisins segir m.a.: „Sjónarmið þau sem ráða því, hvernig kostnaði af yfirstjórn er háttað, þ.e. vegna forstöðumanns, eru málefnaleg og byggjast á stjórnunarlegu umfangi. Helmingaskipting í þessu sambandi byggir á þeim forsendum sem best voru kunnar þegar umrædd ákvörðun var tekin, en hins vegar er ekki útilokað, að endurskoðun, ef ástæða er talin til, geti leitt til e-a breytinga þar að lútandi. Slíkt liggur ekki fyrir nú“.

4.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 18. maí sl., athugasemdabréf Íslandspósts til DHL Hraðflutninga til upplýsinga. Ekki bárust athugasemdir frá fyrirtækinu.

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 DHL Hraðflutninga, sem hér er til umfjöllunar, varðar hraðflutningsstarfsemi Íslandspósts, sem hefur umboð fyrir alþjóðlega hraðflutningsfyrirtækið TNT og dreifingaraðili alþjóðlegu hraðflutningsþjónustunnar EMS. Í erindinu er vísað til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr. samkeppnislaga og óskað eftir að kannað verði hvort fullur fjárhagslegur aðskilnaður sé á milli Hraðflutningsdeildar og annarrar starfsemi Íslandspósts. Sé ekki um að ræða fullan fjárhagslegan aðskilnað er sett fram sú krafa að mælt verði fyrir um það að deildin verði rekin sem sjálfstætt fyrirtæki. Til vara er gerð sú krafa að deildin verði rekin sem sérstök eining með fullan fjárhagslegan aðskilnað frá Íslandspósti, bæði reikningslega og stjórnunarlega.

Erindi DHL byggir á því að Hraðflutningsdeildin njóti verulegs stuðnings frá annarri starfsemi Íslandspósts, sem starfi að hluta í skjóli einkaleyfis. Einnig er bent á að ekki sé sérstakur markaðsstjóri fyrir Hraðflutningsdeildina og að forstöðumaður deildarinnar sé jafnframt forstöðumaður fyrirtækjaþjónustu Íslandspósts.

Í málflutningi Íslandspósts kemur fram að nú þegar sé gætt fjárhagslegs aðskilnaðar samkeppnisrekstrar Íslandspósts, þar með talið Hraðflutningsdeildar, frá einkaréttarrekstri fyrirtækisins. Í kjölfar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 42/1996 um erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni, hafi fjárhagslegum aðskilnaði í póstrekkstri verið hagað með þeim hætti að byggð hafi verið upp eins konar heildsölugjaldskrá þar sem tekið sé tillit til alls kostnaðar, þ.m.t. vegna stoðdeilda og yfirstjórnar, auk hæfilegrar álagningar.

Íslandspóstur bendir á að að samkvæmt tiltekinni könnun frá árinu 1998 sé kvartandi í máli þessu markaðsráðandi fyrirtæki á hraðflutningamarkaðnum hér á landi. Fyrirtækið mótmælir því að það hafi með hegðun sinni haft skaðleg áhrif á samkeppni.

2.

Skilyrði þess að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga 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 frjálstri 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. 42/1996 ber fyrirtækinu (áður Póst- og símamálastofnun) að viðhafa fjárhagslegan aðskilnað á milli einkaleyfisþjónustu og samkeppnisþjónustu. Samkvæmt ákvörðuninni skal þess gætt að pósthjónusta háð einkarétti greiði ekki niður kostnað við aðra pósthjónustu. Í lögum um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar nr. 103/1996, segir m.a. í 11. gr. að ef um sé að ræða sölu á búnaði eða þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði þá 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 fjárhag vegna leyfisbundinnar starfsemi verði haldið aðskildum frá öðrum rekstri leyfishafa. Í viðauka með rekstrarleyfi Íslandspósts frá 28 janúar 1998 er 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. Verður því, með hliðsjón af þeim kvöðum sem hvíla á Íslandspósti, að líta á erindi DHL að þessu leyti sem kröfu um að rannsakað verði hvort farið hafi verið að þeim kröfum sem samkeppnislög gera til Íslandspósts um fjárhagslegan aðskilnað eða hvort þær kvaðir sem á fyrirtækinu hvíla séu fullnægjandi með tilliti til markmiðs og ákvæða samkeppnislaga.

Í málflutningi Íslandspóstis er vísað til þess að fjárhagslegur aðskilnaður hafi þegar farið fram hjá Íslandspósti á milli einkaréttarþjónustu fyrirtækisins og samkeppnisrekstrar, þ.m.t. Hraðflutningsdeildar. Gjald vegna þjónustu flutninga- og dreifingasviðs við hvers kyns pósthjónustu, bæði einkaréttarþjónustu og samkeppnisþjónustu sé innheimt á grundvelli heildsölugjaldskrár sem taki tillit til alls kostnaðar auk hæfilegrar álagningar. Þjónusta flutninga- og dreifingasviða standi og óskyldum aðilum til boða á grundvelli gjaldskrárinnar. Þá kemur fram í málflutningi Íslandspóstis að með vísan til framanritaðs sé farið með viðskipti Hraðflutningsdeildarinnar og annarra deilda fyrirtækisins eins og viðskipti milli óskyldra aðila. Hraðflutningsdeildin greiði t.d. fyrir móttöku- og dreifingarþjónustu sendinga utan af landi skv. gjaldskrá fyrir böggla að teknu tilliti til afsláttar vegna magns viðskiptanna. Sama eigi við um umboðsaðila UPS á Íslandi. Þessi þjónusta standi öðrum til boða, þ.m.t. DHL Hraðflutningum. Íslandspóstur segir Hraðflutningsdeildina greiða markaðsverð fyrir alla samnýtingu og aðkeypta þjónustu frá fyrirtækinu. Nefnd eru atriði eins og launakostnaður, þ.m.t. vegna hlutdeildar í launum forstöðumanns, húsaleiga, bifreiðakostnaður, tölvukostnaður, markaðskostnaður, flutnings- og dreifingakostnaður og kostnaður vegna yfirstjórnar og stoðdeilda. Tekið sé tillit til alls eðlilegs rekstrar- og fjármagnskostnaðar. Nýlega, þ.e. í lok árs 1998, hafi verið tekið í notkun s.k. SAP upplýsingakerfi, sem geri það mögulegt að sundurgreina mjög ítarlega rekstur einstakra þátta í starfsemi fyrirtækisins. Í upplýsingakerfinu sé ferill póstsendinga skilgreindur í aðgerðir og kostnaður við hverja aðgerð afmarkaður. Kostnaðarskipting sú sem birtist í fjárhagslegum aðskilnaði fyrirtækisins byggir á kostnaðarlíkönum þar sem pósthjónusta sé skipt upp í aðgerðir og kostnaður við hverja aðgerð afmarkaður. Ennfremur segir að þar sem yfir 80% af kostnaði sé óskiptur kostnaður þá sé það aðeins innan við 20% kostnaðar sem komi til skiptingar skv. kostnaðarlíkaninu.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar hafa kynnt sér upplýsingakerfi Íslandspóstis og farið yfir það kostnaðarlíkan og afkomugreiningu sem fer fram hjá fyrirtækinu með aðstoð kerfisins. Samkvæmt því er ljóst að allur póstur sem fær pósthjónustu 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 pósthæðferð samkvæmt heildsölugjaldskránni, hvort heldur pósthæðferð er vegna samkeppnisþósts eða einkaleyfisþósts Íslandspósts eða fyrir aðra viðskiptavinum 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. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að 80% kostnaðar Hraðflutningsdeildar er beinn kostnaður deildarinnar en aðeins 20% eru skiptur kostnaður. Efnahagsreikningi Íslandspósts hefur ekki verið skipt upp á milli sviða fyrirtækisins, og var það með samþykki samkeppnisyfirlvalda eftir ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996 og úrskurð 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 rekstrar- eða þjónustusvið. Með öðrum orðum þá taka einstök þjónustusvið þátt í efnahagstengdum gjöldum og tekjum fyrirtækisins. Með því þjónar það engum 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. 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.

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 samkeppnisyfirlvald 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. Þá hefur verið upplýst að sú breyting hafi orðið á

stjórnskipulagi Íslandssíma að forstöðumaður Hraðflutningsdeildar hafi nú aðeins daglega stjórnunarlega ábyrgð vegna þeirrar deildar en áður hafði hann einnig stjórnunarábyrgð vegna fyrirtækjaþjónustu. Er sú aðgerð til þess fallinn að styrkja þann stjórnunarlega aðskilnað sem þegar hefur farið fram hjá Íslandspósti í samræmi við kröfur samkeppnislaga.

3.

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 verður ekki gert fyrr en tekin hefur verið afstaða til 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 vöru- eða þjónustumarkaðinn og í öðru lagi landfræðilega markaðinn. Það sem ræður úrslitum um það hvort mismunandi tegundir vöru eða þjónustu tilheyri sama vöru- eða þjónustumarkaði er innbyrðis staðgangur þeirra. Til að meta staðgönguna verður m.a. að hafa hliðsjón af eiginleikum vöru eða þjónustu, til hvaða nota hún er ætluð og hvert verð hennar er.

Íslandspóstur veitir pósthjónustu og tengda þjónustu. Unnt er að skipta þjónustu fyrirtækisins niður í nokkra samkeppnislega undirmarkaði. Má í því sambandi t.d. benda á að pósthjónusta með bréf sem eru allt að 250 g að þyngd er háð einkaleyfi. Meðal annars með vísan til þess, og þeirra skilyrða sem sú þjónusta er bundin, er hún skilgreynd sem sérstakur samkeppnismarkaður.

Sú þjónusta sem mál þetta tekur til eru hraðflutningar. Sú þjónusta er hvorki háð einkaleyfi né sérstöku rekstrarleyfi. Aðgangur að markaðnum er því, hvað form áhrærir, fullkomlega frjáls, að öðru leyti en því að einkaréttarhafa ber að skrá slíka starfsemi hjá Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. 20. gr. laga um pósthjónustu. Að mati samkeppnisráðs tilheyra hraðflutningar sérstökum þjónustumarkaði sem er tengdur en jafnframt aðgreindur frá öðrum mörkuðum fyrir pósthjónustu, m.a. með tilliti til kröfu um meiri sendingarhraða, móttöku

sendinga, hraðari flutning, og öruggari dreifingu.¹ Einnig býður hraðsendingaþjónusta upp á öll eða eitthvert eftirtalinna atriða sem annars konar pósthjónusta gerir ekki; ákveðinn flutningstíma, móttöku pósthjónustuaðila á hraðsendingu hjá sendanda, dreifingu til móttakanda, möguleika á að breyta bæði afhendingarstað og móttakanda á meðan á flutningi stendur, staðfestingu til sendanda á að sending hafi verið móttækin, upplýsingar um það hvar sending er stödd meðan á flutningi stendur, þjónustu sem löguð er að þörfum sendanda o.fl. Hærra verð er og greitt fyrir hraðflutningsþjónustu en annarskonar pósthjónustu. Með vísan til þess sem að framan er sagt er það mat samkeppnisráðs að hraðflutningspósthjónusta sé þjónustumarkaðurinn sem um ræðir í máli þessu.²

Aðilar þessa máls, DHL Hraðflutningar og Íslandspóstur, hafa starfsstöðvar á Íslandi og annast hraðflutninga hér á landi og til og frá landinu. Fyrirtækin tvö starfa í nánum tengslum við erlend fyrirtæki sem annast hraðflutningsþjónustu. DHL er í eignar- og þjónustutengslum við samnefnt erlent hraðflutningsfyrirtæki. Að því er segir á heimasíðu DHL Hraðflutninga, er DHL stærsta og reyndasta alþjóðahraðflutningsfyrirtæki í heimi, sem þjónar yfir 675 þús. stöðum í heiminum í 225 borgum. Hraðflutningsdeild Íslandspósts er umboðsaðili fyrir alþjóðahraðflutningsfyrirtækið TNT sem er með höfuðstöðvar í Amsterdam í Hollandi og þjónustu í yfir 200 löndum. Auk þess dreifir Íslandspóstur sendingum fyrir fyrirtækið EMS sem er hraðflutningafyrirtæki í eigu erlendra pósthjónustufyrirtækja. Þrátt fyrir hið alþjóðlega samstarf íslensku fyrirtækjanna í hraðflutningaþjónustu taka þau á móti, flytja, afhenda og annast á annan hátt pósthjónustu vegna hraðflutninga hér á landi. Að mati samkeppnisráðs er Ísland því landfræðilegi markaðurinn í máli þessu.

¹Hér má hafa til hliðsjónar ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 1. ágúst 1990 varðandi hraðsendingaþjónustu á Spáni, OJ L233/19.

²Til skamms tíma var í EES-samkeppnisrétti gerður greinamunur á hraðsendingarmörkuðum eftir þyngd þess sem flutt er. Annars vegar var rætt um „international express delivery“ og „international express freight“, sjá t.d. mál nr. IV/M.102 *TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poset, PTT Post & Sweden Post*. Í nýlegri málum er litið svo á að skil milli þessara markaða séu orðin hverfandi, sbr. t.d. mál nr. IV/M.1168 *DHL/Deutsche Post*.

4.

Forsendur þess að íhlutun verði beitt á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga eru m.a. þær að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu hafi misbeitt þeirri stöðu til skaða fyrir samkeppni á þeim markaði sem fyrirtækið starfar á. Ennfremur geta þær aðstæður verið fyrir hendi hjá tilteknu fyrirtæki á ákveðnum markaði, án þess að fyrirtækið hafi þar markaðsyfíráð, að háttsemi þess leiði til skaðlegra samkeppnishindrana í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Samkvæmt skýrslu fyrir fjórða ársfjórðung ársins 1998, „*Market Intelligence Report*” sem unnin er af International Post Corporation skiptist markaðshlutdeild hraðflutningsfyrirtækja hér á landi þannig á þeim ársfjórðungi, að DHL var með 80,9%, Íslandspóstur 15,8%, UPS 2,0%, FedEx 1,2% og aðrir 0,2%. Af þessu má ráða að DHL hafi verið markaðsráðandi á umræddum markaði, sé einungis höfð hliðsjón af markaðshlutdeild. Ekki hafa verið leiddar að því líkur að aðstæður á hraðflutningsmarkaðnum hafi breyst þannig frá því að áðurnefnd skýrsla var samin, að hlutdeild DHL hafi rýrnað svo að fyrirtækið sé ekki lengur með yfirgnæfandi markaðshlutdeild á hraðflutningsmarkaðnum hér á landi. 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.

Sérstaða Íslandspósts er fólgin í einkarétti fyrirtækisins til póstmæðferðar 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 póspjónustufyrirtæki 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 hraðflutningsstarfsemi Íslandspósts er rekin sem hluti af starfsemi fyrirtækisins, en ekki sem sérstakt félag, má leiða að því rök að fyrirtækið geti

starfað sem markaðslega öflugt fyrirtæki á hraðflutningsmarkaðnum. Með öðrum orðum þá er fyrirtækinu unnt að samtvinna þá þjónustu sem það stundar. Með tilvísun í almenna stöðu fyrirtækisins eins og henni hefur að framan verið lýst má færa fyrir því rök að Íslandspóstur sé almennt í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir pósthjónustu. Liggur þá næst fyrir að meta hvort færð hafi verið fyrir því rök að fyrirtækið hafi misbeitt stöðu sinni þannig með tiltekinni háttsemi eða aðstæðum að það hafi skaðað samkeppni á hraðflutningsmarkaðnum. 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 nánum tengslum við þann markað að unnt sé að beita hinum efnahagslega styrk á þeim.

5.

Í erindi DHL Hraðflutninga eru ekki færð efnisleg dæmi um að Íslandspóstur misnoti eða hafi misnotað þá samkeppnislegu stöðu sem fyrirtækið hefur, til skaða fyrir samkeppni á hraðflutningsmarkaðnum. Í erindinu er talað um að samkeppni frá Hraðflutningsdeild Íslandspósts sé „...*óvægin og virðist deildin njóta verulegs stuðnings...*“ sem DHL „...*efast um að sé verðlagður á sanngjarnan og eðlilegan hátt.*“ Þá er fullyrt að starfsfólk Hraðflutningsdeildar Íslandspósts heimsæki „...*nú hvern viðskiptavin umbj. míns [DHL Hraðflutninga] á fætur öðrum og býður 20–30% lægra verð en umbj. minn treystir sér að vinna á.*“ Er þetta ekki rökstutt frekar. Að öðru leyti er í erindinu vísað til samnýtingar Íslandspósts á pósthúsum, bifreiðum, starfsfólki o.fl. Er fullyrt í erindinu að háttsemi Íslandspósts hafi valdið DHL tekjutapi og erfiðleikum þó að ekki séu færð fyrir því frekari rök.

Í erindi því sem hér er til umfjöllunar er kvartað yfir því að upplýsingar um TNT hraðflutningsþjónustu sé að finna í gjaldskrá Íslandspósts. Ennfremur er gerð athugasemd við að auglýsingabæklingar vegna TNT hraðflutningsþjónustunnar liggi frammi á pósthúsum. Athugasemd er og gerð við það að merkingar TNT sé að finna á einhverjum bifreiðum Íslandspósts. Loks er kvartað yfir því að bifreiðar Íslandspósts sækji póst- og

hraðflutningssendingar í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Samkeppnisráð fær ekki séð að það sé misnotkun hjá Íslandspósti að kynna gjaldskrá eða þjónustu TNT hraðflutningaþjónustu á afgreiðslustöðum fyrirtækisins. Fyrir liggur að Íslandspóstur hefur umboð fyrir umrætt alþjóðlegt hraðflutningsfyrirtæki. Ennfremur hefur það verið upplýst að Hraðflutningsdeild Íslandspósts greiði fyrir alla þá þjónustu sem hún, og þar með talin TNT hraðflutningaþjónustan, fær hjá öðrum sviðum eða kostnaðarstöðvum fyrirtækisins. Er þá þjónusta afgreiðslustaða fyrirtækisins og samnýting húsnæðis og bifreiða meðtalin. Því hefur ekki verið unnt að sýna fram á að samnýting á framleiðsluþáttum hafi verið notuð til að bjaga verðlagningu fyrirtækisins eða þjónustuþættir hafi verið samtvinnnaðir á samkeppnislega skaðlegan hátt.³

6.

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 Hraðflutningsdeildar Íslandspósts á grundvelli 2. mgr. 14. gr. eða 17. gr. samkeppnislaga.

V.

Ákvörðunarorð:

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

³ 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 pósthafir starfaði í nánnum rekstrar- og þjónustulegum tengslum við hraðflutningafyrirtæki í þess eigu og það síðarnefnda nyti viðskiptavildar og nýtti dreifikerfi þess fyrrnefnda.