

Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 5/2024

Kæur á ákvörðun Byggðastofnunar Á-10/2024: Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst

I. Hin kærða ákvörðun

1. Með kæru, dags. 9. september 2024, hefur Póstmarkaðurinn ehf. (Póstmarkaðurinn) kært ákvörðun Byggðastofnunar (BST) Á-10/2024: „Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst“ (hin kærða ákvörðun) til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Með kæru, dags. 10. september 2024, hafa Burðargjöld ehf. (Burðargjöld) kært sömu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar.
2. Póstmarkaðurinn og Burðargjöld (kærendur) gera þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.
3. Báðir kærendur gerðu kröfu um frestun réttaráhrifa. Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í málinu, hinn 3. október 2024, var þeim kröfum hafnað en ákvörðun um málskostnað frestað til efnisúrlausnar málsins.
4. Fyrir úrskurðarnefndinni er Íslandspóstur ohf. (ÍSP) einnig aðili. ÍSP gerir þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Af röksemdum BST ályktar úrskurðarnefndin að stofnunin krefjist einnig staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar, en um kæru kæranda vísar BST til fyrri rökstuðnings stofnunarinnar um synjun á afturköllun hinnar kærðu ákvörðunar.

II. Helstu málsatvik

5. Hinn 28. júní 2024 tilkynnti ÍSP, með tölvuskeyti til BST, um breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst sem fyrirhugað var að tæki gildi hinn 1. ágúst 2024, sbr. 5. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, um póstpjónustu. Í tilkynningu ÍSP kom fram að sú breyting sem stæði til að gera fælist í því að í stað þess að afslættir væru reiknaðir út frá fjölda póstagðra sendinga í hvert skipti yrðu afslættir miðaðir við fjölda póstagðra sendinga í hverjum mánuði. Í því felist að þeir aðilar sem vilja njóta afsláttarkjara þurfi að vera í reikningsviðskiptum við ÍSP svo unnt sé að halda utan um reiknaðan afslátt. Þá verður áfram veittur afsláttur til aðila sem mæta á afgreiðslustaði ÍSP og staðgreiða magnpóst þegar lágmarksmagni afsláttar er náð. Breytingin felur einnig í sér að afsláttur gildi frá 100 bréfum en lágmarkið var 1.000 bréf fyrir breytingar.
6. Með tilkynningu ÍSP fylgdi rökstuðningur félagsins fyrir breytingunni þar sem sagði m.a.:

Afsláttarkjör magnpósts, fyrir 50. gr. bréf innanlands eru stöðugt í endurskoðun innan ÍSP. Markmið endurskoðunar sem og þeirra breytinga sem verið hafa gerðar í framhaldi af þeim hefur ávallt verið það sama, að ná utan um mögulegt hagræði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila/fyrirtækja sem póstleggja mikið magn í einu.

Jafnt og þétt hefur dregið úr þessu hagræði á undanförunum árum sem hefur leitt til þess að nauðsynlegt hefur verið að gera breytingar á fyrirliggjandi afsláttarkjörum. Ástæða þess er einkum sú mikla fækkun sem orðið hefur í vöruflokknum 50. gr. innanlands á undanförunum árum.

7. Jafnframt segir í tilkynningu ÍSP:

Fækkun almennra bréfa og magnpósts, breytt löggjöf ásamt breyttri eftirspurn hefur leitt til allsherjar uppstokkunar í rekstri fyrirtækisins á undanförunum árum. Að því er varðar magnpóst sérstaklega hafa ákveðin skref nú þegar verið stigin og afsláttarskilyrðum verið breytt, sbr. kafla 1 hér að ofan og fyrri röksemdir ÍSP.

Eins og þar er vikið að eiga atriði eins og yfirsýn, skilvirkni, móttökuhagræði, sem á sínum tíma þótti ástæða til að greina ítarlega og umbuna sérstaklega fyrir með afsláttum frá grunnverði, ekki lengur við með sama hætti og áður. Auk þess var með nýrri löggjöf um pósthjónustu dregið umtalsvert úr þeim kröfum sem áður gildi um útreikninga á grundvelli afsláttar til stórra sendanda/söfnunaraðila og löggjöfin þar með samræmd við það sem almennt tíðkast innan EES.

Með minnkandi magni hefur auk þess hagræði félagsins af því fyrirkomulagi sem nú er viðhaft farið þverrandi enda er t.d. skilvirkni vinnslunnar orðið óháð því hvenær magnpóstur berst í póstmíðstöð eða því tiltekna magni sem berst í hvert sinn.

Íslandspóstur telur engu að síður rétt að áfram séu gefnir afslættir til þeirra fyrirtækja/söfnunaraðila sem afhenda póst til dreifingar í einhverju magni, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

Sú breyting er þó gerð, eins og áður er komið fram, að afsláttur verður reiknaður út frá póstlögðu magni á mánuði, í stað þess að miða við póstlagt magn í hvert sinn. Með breytingunni telur ÍSP að verið sé að koma betur til móts við þau fyrirtæki sem ennþá reiða sig á bréfið sem leið til samskipta við sína viðskiptavini, en með breytingunni er öllum fyrirtækjum orðið kleift að njóta afsláttarkjara frá almennu einingarverði 50 gr. bréfsins, eftir almennum hlutlægum viðmiðunum.

8. Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun kom fram í erindi ÍSP að breytingin á gjaldskrá byggði m.a. á eftirfarandi forsendum:

- *Afsláttarprósentur eru óbreyttar*
- *Skilmálum hins vegar breytt á þann veg að afslættir eru reiknaðir á mánaðargrundvelli í stað þess að vera reiknaðir á hverja afhendingu*
- *Auk þess verða gefnir afslættir í staðgreiðsluviðskiptum, (afhent í hvert sinn) enda uppfylli sendandi skilyrði um magn samkvæmt afsláttartöflu*
- *Lágmark í magni til að fá afslátt er lækkað*

9. Í hinni kærðu ákvörðun birtist það sjónarmið ÍSP, sem fram kom í tilkynningu félagsins til BST, að áhrif af breytingunum verði eftirfarandi: Allir hafi jafna möguleika á magnafsláttum þar sem afslættir reiknast miðað við magn á mánaðargrundvelli; við breytingarnar sé stefnt að jafnara flæði í vinnslu og; að breytingin ætti einnig að auka gæði þjónustunnar gagnvart sendanda þar sem póstur er ekki lengur látinn bíða „út í bæ“ á meðan safnað er upp tilskyldu magni eins og virðist gert samkvæmt núgildandi afsláttarkjörum.

10. Samhliða þeim breytingum sem gerðar voru á skilmálum fyrir vélflakkanlegan magnpóst gerði ÍSP jafnframt breytingar á skilmálum afsláttar í þyngdarflokkum 51-2000 gr. Við útreikning á afsláttum í þeim þyngdarflokki verði, líkt og í flokknum 0-50 gr., miðað við póstlagt magn á mánuði fyrir þá aðila sem kjósa að vera í reikningsviðskiptum við ÍSP. Ef um staðgreiðsluviðskipti er að ræða verði byggt á magni í hvert sinn og afslættir reiknaðir út frá afsláttartöflu.

11. Með framangreindum breytingum, á afsláttum fyrir 51-2000 gr., sagði ÍSP m.a. að ætlunin væri að halda betur í það magn sem til staðar er í dreifikerfum félagsins, en fyrirtækið sé útnefnt sem alþjónustuveitandi, á markaði fyrir dreifingu bréfa innanlands, 0-2000 gr., sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, sbr. ákvörðun BST nr. Á-14/2023. Í því felist m.a. skylda fyrirtækisins til að dreifa bréfum um land allt að lágmarki tvisvar í viku.

12. Afsláttartafla fyrir breytingu var eftirfarandi fyrir magnafslátt á 0-50 gr. bréf:

Fjöldi bréfa:	Afsláttur - vélflokkannlegt	Afsláttur - handflokkannlegt:
1.000 – 1.999	6%	2%
2.000 – 4.999	10%	3%
5.000 – 9.999	12%	4%
Meira en 10.000 stk.	14%	5%

13. Í kjölfar tilkynntra breytinga yrðu afsláttartölur eftirfarandi:

Magnafsláttur 0-50 g		
Fjöldi bréfa:	Afsláttur - vélflokkannlegt	Afsláttur handflokkannlegt: –
100 – 1.999 stk.	6%	2%
2.000 – 4.999 stk.	10%	3%
5.000 – 9.999 stk.	12%	4%
10.000 + stk.	14%	5%

Magnafsláttur 51 – 2.000 g	
Fjöldi bréfa:	Afsláttur:
100 – 999 stk.	4%
1.000 – 1.999 stk.	8%
2.000 – 4.999 stk.	12%
5.000 – 9.999 stk.	16%
10.000 + stk.	20%

14. Líkt og framan greinir gerði tilkynning ÍSP til BST ráð fyrir að breytingar á gjaldskrá skyldu taka gildi 1. ágúst 2024. Vegna sumarleyfa og anna við önnur verkefni óskaði BST eftir því að ÍSP myndi fresta því að breytingarnar tækju gildi þar til BST hefði haft ráðrúm til að taka afstöðu til þeirra. Féllst ÍSP á þá ósk BST með bréfi, dags. 30. júlí 2024.
15. Við málsmeðferð BST barst stofnuninni afrit af tölvupósti sem sendur var Samkeppniseftirlitinu, frá fyrirtækinu Póstdreifing ehf. hinn 29. júlí 2024, þar sem fyrirhuguðum breytingum á skilmálum afslátta var andmælt. Þar var jafnframt óskað eftir því að gildistaka breytinganna yrði stöðvuð þar sem hún myndi valda verulegri röskun á samkeppni á póstmarkaði. Hinn 6. ágúst 2024 óskaði framkvæmdarstjóri Póstdreifingar ehf. eftir afriti af erindi ÍSP til BST en ráðið verður af gögnum málsins að gögn hafi ekki verið afhent fyrr en þann dag sem hin kærða ákvörðun var birt.
16. Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, dags. 12. ágúst 2024, var sú að breyting ÍSP á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst skv. tilkynningu fyrirtækisins til BST, dags. 28. júní 2024, var talin í samræmi við meginreglur 17. gr. laga nr. 98/2019. Samþykkti BST breytingar ÍSP á skilmálum afsláttar magnpósts, með vísan til 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Breyttir skilmálar afslátta ÍSP tóku gildi hinn 12. ágúst 2024, þegar hin kærða ákvörðun var birt.

17. Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar er vikið að 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 og segir svo að alþjónustuveitanda sé heimilt, en ekki skylt, að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Með ákvörðun BST nr. Á-15/2023 hafi verið fallist á að ekki væru lengur forsendur fyrir því að viðhalda þessari sérstöku gjaldskrá magnpósts og hafi hún því verið sameinuð gjaldskrá fyrir almenn bréf en afslættir veittir eftir magni sem afhent er til dreifingar hverju sinni.
18. Tiltók BST að ekki yrði séð að hinar tilkynntu breytingar ÍSP kæmu í veg fyrir að söfnunaraðilar geti áfram sinnt sínum viðskiptavinum eins og áður og jafnvel betur þar sem þeir verði ekki lengur háðir því að safna upp í ákveðið magn til þess að ná hámarksafslætti. Féllst BST því ekki á þau sjónarmið Póstdreifingar ehf. sem birst höfðu við meðferð málsins.
19. Þá tók BST fram að ekki væri um að ræða breytingu á afsláttarprósentum en ljóst væri að fleiri geti nýtt sér staðgreiðsluafslátt þar sem lágmarksmagn yrði lægra. Fullyrðingar þess efnis að breytingin feli í sér að um verði að ræða hæsta mögulega afslátt fyrir lítil sem engin viðskipti séu órökstuddar, sem og fullyrðingar um hækkun afslátta.
20. Í niðurlagi hinnar kærðu ákvörðunar tekur BST fram að breyting ÍSP á skilmálum afslátta vegna magnpósts endurspegli þá breytingu sem hafi orðið á bréfamarkaði á undanförunum árum og féllst stofnunin á rökstuðning ÍSP hvað það varðar. BST taldi breytingar ÍSP á skilmálum afsláttar fyrir bréf í samræmi við meginreglur 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar. Þá taldi BST breytinguna fela í sér þjónustuaukningu með lækkun á lágmarksfjölda bréfa til þess að njóta afsláttar og gæti það nýst mörgum, t.d. héraðsfréttamiðlum sem sendi blöð til áskrifenda.
21. BST tók fram í hinni kærðu ákvörðun að þær breytingar á skilmálum, sem fjallað var um, félli undir e. og f. lið 1. mgr. 4. gr. reglna BST og Samkeppniseftirlitsins um meðferð og úrlausn póstmála nr. 198/2022, um mál sem skuli að jafnaði meðhöndluð af BST. Taldi stofnunin því ekki þörf á samráði við Samkeppniseftirlitið við töku hinnar kærðu ákvörðunar.
22. Undir rekstri málsins barst úrskurðarnefndinni, frá aðilum málsins, tölvupóstur Samkeppniseftirlitsins til ÍSP í kjölfar erindis Póstmarkaðarins, dags. 19. ágúst 2024. Kom þar fram að stofnunin teldi ekki forsendur til að nýta heimild 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu. Hins vegar fjallaði Samkeppniseftirlitið þar að nokkru leyti um afslætti og afsláttakjör. Sömuleiðis kom þar fram að athugun Samkeppniseftirlitsins verði fram haldið og muni snúa að því að leggja frekara mat á tilefni til rannsóknar á erindi Póstmarkaðarins. Nefnt erindi Póstmarkaðarins liggur ekki fyrir í máli þessu.
23. Sem fyrr greinir gerðu báðir kærendur, Póstmarkaðurinn og Burðargjöld, kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað. Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þess efnis í málinu var birtur hinn 3. október 2024, þar sem kröfum kæranda var hafnað.
24. Með bréfum, dags. 10. september 2024, voru BST og ÍSP sendar framkomnar kærur í málinu auk fylgiskjala til umsagnar. Auk athugasemda við kröfur um frestun réttaráhrifa, var óskað eftir efnislegum athugasemdum þeirra vegna kæra kæranda. Efnislegar athugasemdir BST bárust úrskurðarnefndinni hinn 4. október 2024, sem voru samhljóða erindi stofnunarinnar til kæranda, dags. 23. ágúst og 2. september 2024. Efnislegar athugasemdir ÍSP bárust hinn 17. október 2024.
25. Með bréfum, dags. 17. október 2024, var kærendum gefinn kostur á að kynna sér og koma að athugasemdum við umsagnir og athugasemdir ÍSP og BST. Bárust viðbótarathugasemdir kæranda annars vegar 31. október 2024 frá Póstmarkaðinum og hins vegar 5. nóvember 2024 frá Burðargjöldum.
26. Með bréfum, dags. 12. nóvember 2024, var BST og ÍSP veittur kostur á að skila inn frekari athugasemdum. BST skilaði ekki frekari athugasemdum en athugasemdir ÍSP bárust 26. og 27. nóvember 2024.

27. Með bréfum, dags. 4. desember 2024, var kærendum gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum og bárust þær frá báðum kærendum hinn 11. desember 2024. Í kjölfarið var málið tekið til úrskurðar.

III. Helstu sjónarmið aðila og Byggðastofnunar

1.

28. Kæra Póstmarkaðarins barst úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sem fyrr greinir, hinn 9. september 2024. Kæra Burðargjalda barst hinn 10. september 2024.

1.1.

29. Í kæru Póstmarkaðarins er vikið að málsatvikum eins og þau horfa við félaginu. Félagið kveðst hafa upplýst BST um alvarlegar afleiðingar fyrirhugaðra breytinga þegar tilkynning um boðaðar breytingar barst frá ÍSP með tölvupósti hinn 26. júlí 2024. Jafnframt hafi félagið freistað þess að afla nánari upplýsinga frá BST um forsendur og rökstuðning ÍSP fyrir umræddum breytingum en BST hafi upplýst kæranda um að tilkynning ÍSP til BST yrði ekki afhent fyrr en ákvörðun í málinu lægi fyrir. Póstmarkaðurinn hafi þannig fyrst fengið tilkynningu ÍSP afhenta hinn 13. ágúst 2024, um tveimur klukkustundum áður en hin kærða ákvörðun var birt.
30. Þar sem kærandi hafi talið ljóst að málsmeðferð BST væri hvorki að formi né efni til í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eða laga nr. 98/2019, um pósthjónustu, hafi kærandi farið fram á að BST afturkallaði hina kærðu ákvörðun á grundvelli 25. gr. stjórnarsýslulaga. Því hafi verið hafnað með bréfi BST hinn 23. ágúst 2024.
31. Póstmarkaðurinn gerði kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með úrskurði sínum í málinu, hinn 3. október 2024, var þeirri kröfu hafnað af úrskurðarnefndinni. Málsástæður kæranda hvað þá kröfu varðar verða ekki raktar nánar hér og vísast um þær til úrskurðar þess efnis.
32. Krafa Póstmarkaðarins um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar er reist á fjórum atriðum. Í *fyrsta lagi* hafi skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 ekki verið uppfyllt. Í *öðru lagi* hafi andmælaréttur hagaðila verið virtur að vettugi og engin rannsókn átt sér stað á forsendum breytinganna. Í *þriðja lagi* hafi ekkert samráð átt sér stað við Samkeppniseftirlitið í andstöðu við reglur nr. 198/2022. Í *fjórða lagi* séu nýir skilmálar ÍSP hvorki í samræmi við ákvæði laga nr. 98/2019 né ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005.
33. Í hinni kærðu ákvörðun vísar BST til þess að tilkynning ÍSP hafi borist stofnuninni með tölvupósti hinn 28. júní 2024 og sé því skilyrði laganna uppfyllt. Kærandi telur þessa niðurstöðu BST ekki fást staðist og byggir á því í kæru að samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 skuli tilkynna breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Skilyrði fyrri málsliðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 taki til tilkynninga alþjónustuveitanda til hagaðila en ekki til BST. Í síðari málslið ákvæðisins sé hins vegar jafnframt kveðið á um að alþjónustuveitandi skuli, fyrir sömu tímamörk, senda BST fullnægjandi rökstuðning fyrir breytingum sem gerðar eru. Ágreiningslaust sé að ÍSP sendi BST slíkt erindi hinn 28. júní 2024. Umrætt erindi hafi fyrst verið sent kæranda hinn 13. ágúst 2024.
34. Hins vegar liggi fyrir að ÍSP tilkynnti hagaðilum, þ.á.m. Póstmarkaðnum, fyrst um breytingarnar 26. júlí 2024. Tilkynningin hafi því ekki uppfyllt skilyrði fyrri málsliðar 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 enda hafi breytingunni verið ætlað að taka gildi einungis dögum síðar. Þá sé jafnframt ljóst að hin kærða ákvörðun hafi litið dagsins ljós áður en umræddur frestur var liðinn, 13. ágúst 2024, í brýnni andstöðu við skilyrði laganna. Vísar kærandi í þeim efnum til athugasemda við 2. mgr. 18. gr. laganna. Innleiðing ÍSP á umræddum breytingum, sem og hin kærða ákvörðun, hafi þannig verið í andstöðu við þær kröfur sem löggjafinn hafi með skýrum hætti mælt fyrir um að gildi við innleiðingar breytinga á gjaldskrá fyrir magnpóst. Með því hafi verið gengið gegn mikilvægum hagsmunum Póstmarkaðarins. Þessi ágalli eigi að leiða til ógildingar ákvörðunarinnar.

35. Póstmarkaðurinn byggir á því að grunnreglur stjórnýsluréttar, um rannsókn og andmælarétt, sbr. 10. og 13. gr. stjórnýslulaga, hafi verið virtar að vettugi við meðferð málsins. Þannig verði ekki ráðið af ákvörðun BST að ráðist hafi verið í gagnaöflun af nokkrum toga við meðferð málsins. Þess í stað hafi staðhæfingar ÍSP um forsendur gjaldskrárbreytinganna verið teknar góðar og gildar án nokkurrar sjálfstæðrar rannsóknar. Kærandi bendir á að skylda hvílir á BST til að gæta þess á hverjum tíma að gjaldskrár alþjónustuveitanda uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 17. gr. laga nr. 98/2019. Þannig sé til að mynda mælt fyrir um það í 3. mgr. 17. gr. að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. BST beri að sama skapi að gæta þess á hverjum tíma að afslættir sem veittir eru til söfnunaraðila eða þeirra sem afhenda mikið magn bréfa í einu séu réttmætir og byggðir á traustri greiningu á kostnaði í starfsemi alþjónustuveitandans og að samkeppnissjónarmiða sé gætt. Vísar kærandi um þetta mat BST til athugasemda við frumvarp til laga nr. 98/2019.
36. Póstmarkaðurinn bendir á að með breytingunum hafi ÍSP farið gegn endurteknum greiningum og fullyrðingum um hagræði fyrirtækisins af magnviðskiptum, sem jafnframt höfðu verið rannsakaðar og samþykktar af eftirlitsaðilum. Það hafi því verið enn ríkari ástæða en ella fyrir BST að ráðast í ítarlega rannsókn og gæta þess að hagaðilar kæmu sjónarmiðum sínum að við meðferð málsins. Þetta hafi hins vegar ekki verið gert þrátt fyrir ábendingar kæranda um ólögmæti og áhrif breytinganna. Þá hafi ekki aðeins skort á að veita kæranda og öðrum hagaðilum kost á að tjá sig um forsendur breytinganna og afleiðingar þeirra heldur hafi kæranda beinlínis verið meinaður aðgangur að tilkynningu ÍSP þar til tveimur klukkustundum áður en hin kærða ákvörðun var birt.
37. Póstmarkaðurinn segir ljóst að breytingar ÍSP hafi verið kæranda mjög í óhag og hafi BST mátt vera það ljóst við einfalda skoðun, ekki síst í ljósi tilvísunar ÍSP til söfnunar/miðlunarmarkaða í tilkynningu sinni til BST. Við þessar aðstæður hafi BST verið skylt að veita hagaðilum kost á að tjá sig um breytingarnar. Þær upplýsingar sem Póstmarkaðurinn hafi fram að færa hafi augljósa þýðingu við meðferð málsins og ættu að varpa ljósi á ólögmæti þessara aðgerða ÍSP eða í öllu falli gefa BST ríkt tilefni til að ráðast í nákvæma rannsókn á forsendum breytinganna.
38. Af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar megi hins vegar glögglega sjá að stofnunin framkvæmdi enga sjálfstæða rannsókn heldur virðist hafa lagt fullyrðingar ÍSP gagnrýnislaust til grundvallar ákvörðuninni. Að mati kæranda braut þessi meðferð málsins freklega gegn andmælareglu og rannsóknarreglu sem eigi að leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.
39. Póstmarkaðurinn byggir einnig á skyldu BST til að stuðla að samkeppni á sviði póstpjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á póstpjónustumarkaði. Ljóst sé að markatilvik geti risið um valdmörk BST annars vegar og Samkeppniseftirlitsins (SE) hins vegar og hafi stofnanirnar tvær sett reglur sem ætlað sé að draga úr óvissu um valdmörkin, sbr. reglur nr. 198/2022, um meðferð og úrlausn póstmála. Samkvæmt 8. gr. þeirra beri stofnunum að leita sjónarmiða hvor hjá annarri eða upplýsa um verkefni sem séu til meðferðar í samræmi við rannsóknarreglu stjórnýslulaga. Þá geti önnur stofnunin tekið þátt í verkefnum hinnar, t.d. með því að leggja mat á tiltekna þætti í verkefnum hinnar stofnunarinnar.
40. Með vísan til verklagsreglnanna, skilgreinds hlutverks BST og áhrifa gjaldskrárbreytinga ÍSP á keppinauta fyrirtækisins á póstmarkaði hafi verið afar rík ástæða fyrir BST til að huga sérstaklega að samkeppnislegum afleiðingum breytinganna. Ljóst sé af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar að þessa hafi ekki verið gætt við meðferð málsins. Þannig séu engin rök færð fyrir afstöðu stofnunarinnar um að ekki hafi verið talin þörf á samráði við SE. Að mati kæranda var þessi þáttur málsmeðferðarinnar í andstöðu við hlutverk og skyldur stofnunarinnar að lögum, áðurgreindar reglur BST og SE og síðast en ekki síst rannsóknarreglu stjórnýsluréttarins. Samráð við SE sé mikilvægur þáttur í eftirfylgni við rannsóknarregluna í tilvikum þar sem ljóst sé að tilkynntar breytingar alþjónustuveitanda geti haft áhrif á starfsemi annarra fyrirtækja á póstmarkaði.
41. Kærandi byggir á því að BST hafi borið við meðferð málsins að tryggja að það afsláttarfyrirkomulag sem ÍSP ákvað að taka upp endurspegli með réttum hætti það kostnaðarlega

hagræði sem felst í viðskiptunum, sbr. 17. gr. laga nr. 98/2019 og 11. gr. samkeppnislaga. Fyrir liggi að engin rannsókn hafi farið fram á því hvort nýtt fyrirkomulag afsláttu uppfylli þessar kröfur. Að mati kæranda er ljóst að rannsókn á þessum mikilvæga þætti málsins hefði t.d. leitt í ljós að hagræði ÍSP af viðskiptum við póstnotanda sem afhendir samanlagt 10.000 stykki á einum mánuði sé ekki það sama og hagræði af viðskiptum við póstnotanda sem afhendir samanlagt tugi þúsunda á sama tímabili eða jafnvel 100.000-200.000 stykki.

42. Að mati kæranda er inntak 17. gr. laga nr. 98/2019 og 11. gr. samkeppnislaga sambærilegt að þessu leyti. Fyrirtæki sem sé markaðsráðandi þurfi að gæta þess að mismunandi kjör, t.d. í formi afsláttu til viðskiptavina, séu byggð á málefnalegum og hlutlægum forsendum. Fyrirtækið þurfi að geta sýnt fram á það með útreikningum að kostnaðarlegar forsendur réttlæti þann mismun sem um ræðir. Að sama skapi geti markaðsráðandi fyrirtæki þurft að sýna fram á það með gildum rökum og útreikningum að ekki séu kostnaðarlegar forsendur til þess að veita stærri viðskiptavinum hagstæðari kjör. Eigi það ekki síst við um starfsemi af þeim toga sem ÍSP er í enda alþekkt að hagræði dreifikerfa ráðist að stórum hluta af umfangi þess magns sem flutt er.
43. Í ljósi þess að ÍSP hafi með breytingunum farið gegn röksemdum sem fyrirtækið hafði teflt fram allt frá árinu 2010, um hagræði af magnviðskiptum, bar að mati kæranda að gera enn ríkari kröfur en ella til þess að fyrirtækið færði fram traust gögn um kostnaðarlegar forsendur breytinganna, sem og að leiða fram möguleg samkeppnisleg áhrif þeirra. Þessa hafi ekki verið gætt að neinu leyti við meðferð málsins.

1.2.

44. Í framkominni kæru Burðargjalda gerir félagið, sem fyrr greinir, kröfu um að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ógildi hina kærðu ákvörðun. Þá var gerð krafa um frestun réttaráhrifa sem úrskurðarnefndin hafnaði með úrskurði sínum í málinu, hinn 3. október 2024.
45. Krafa Burðargjalda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar byggir samkvæmt kæru að meginstefnu til á því að málsmeðferð BST í aðdraganda ákvörðunarinnar hafi brotið gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga, þ.m.t. gegn öryggisreglum stjórnarsýsluréttarins, hvað varðar andmælarétt málsaðila og rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga. Þá er enn fremur á því byggt að efni hinnar kærðu ákvörðunar verði hvorki samræmt efni meginreglna 17. gr. laga nr. 98/2019 né 11. gr. samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
46. Kærandi telur afleiðingar hinnar kærðu ákvörðunar óhjákvæmilega vera þær að öll starfsemi samkeppnisaðila ÍSP á póstmarkaði, þ.e. söfnunar- og miðlunaraðila og þ.m.t. starfsemi Burðargjalda, muni leggjast af. Það leiði af því að ekki verði lengur grundvöllur fyrir því að halda starfseminni áfram sökum þess að allir stærri póstnotendur og viðskiptavinir söfnunaraðila muni fara beint í milliliðalaus viðskipti við ÍSP.
47. Í kæru sinni rekur kærandi málsatvik, tilgang og tilkynningu ÍSP. Það hafi fyrst verið þegar tölvupóstur ÍSP hafi borist Burðargjöldum, um fyrirhugaðar breytingar á afsláttarkjörum söfnunaraðila vegna magnpósts, sem kæranda hafi orðið ljóst að breytingar stæðu fyrir dyrum á skilmálum gjaldskrár ÍSP. Tölvupósturinn hafi verið sendur kl. 14:56, föstudaginn 26. júlí 2024. Tilkynning ÍSP hafi þannig borist Burðargjöldum fimm dögum áður en breytingin átti að taka gildi. Félaginu hafi aldrei verið gefið tækifæri til að koma að andmælum meðan á málsmeðferðinni stóð né fengið frekari upplýsingar um stöðu mála fyrr en hin kærða ákvörðun BST lá fyrir þann 12. ágúst 2024. Umrædd tilkynning ÍSP hafi hins vegar verið send BST hinn 28. júní 2024.
48. Burðargjöld bendir í kæru á að í kjölfar þess að framangreindur tölvupóstur ÍSP barst félaginu hafi stórir viðskiptavinir þá þegar haft samband og tilkynnt um að ÍSP hafi nálgast þá í því skyni að fá viðskiptavini kæranda í bein reikningsviðskipti við fyrirtækið. Sú skýring hafi fylgt erindi ÍSP til viðskiptavina að eftir fyrirhugaðar breytingar geti söfnunaraðilar ekki lengur veitt viðskiptavinum sínum þann afslátt á bréfaþósti sem þeir gátu áður. Það hafi sérstaklega vakið athygli kæranda, eftir að hafa aflað frekari upplýsinga, að ÍSP skyldi hafa beint samband við viðskiptavini kæranda og boðið þeim að koma í bein viðskipti á framanröktum forsendum áður en BST hafði samþykkt breytta skilmála gjaldskrár.

49. Kærandi byggir, líkt og Póstmarkaðurinn, á því að BST hafi við málsmeðferð sína brotið gegn andmælarétti 13. gr., sem og upplýsingarétti og tilkynningarskyldu stjórnarsýslulaga, sbr. 14. og 15. gr. laganna. Í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 komi fram að ÍSP skuli tilkynna hagaðilum, þ.m.t. söfnunaraðilum, um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá með 30 daga fyrirvara. Tilgangurinn sé skýrður í athugasemdum við ákvæðið og vísar kærandi til þess. Burðargjöldum hafi hins vegar fyrst borist tilkynning frá ÍSP hinn 26. júlí 2024 sem uppfylli ekki kröfur 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, um að senda tilkynningu um væntanlegar breytingar til samkeppnisaðila í aðdraganda þess að tilkynning um breytingar á gjaldskrá var send BST. Burðargjöld teljist aðili að máli er varðar breytingar á skilmálum gjaldskrár ÍSP fyrir magnpóst.
50. Það að ÍSP sé að lögum gert að senda tilkynningu til hagaðila leysi stjórnvald ekki undan því að uppfylla kröfur 14. gr. stjórnarsýslulaga. Það sé óumdeilt að BST upplýsti hagaðila ekki um það að mál er þá varðaði væri til umfjöllunar og meðferðar hjá stofnuninni. Líta verði á það sem sjálfstætt brot enda hafi afleiðing þeirrar vanrækslu BST verið sú að kærandi var ekki gefinn kostur að koma að sjónarmiðum sínum. Með vísan til þessa liggja fyrir að undir rekstri málsins hafi, með alvarlegum og grófum hætti, verið brotið gegn andmælarétti Burðargjalda. Þegar á þeim grunni eigi að ógilda hina kærðu ákvörðun.
51. Burðargjöld vísa í kæru sinni til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga og að við blasi að engin rannsókn hafi farið fram af hálfu BST á tilgangi og/eða afleiðingum þess að skilmálum ÍSP yrði breytt á þann hátt sem tilkynning ÍSP gerði ráð fyrir. Það geri brot BST gegn rannsóknarreglunni enn alvarlegra að ekkert mat hafi farið fram á því kostnaðarhagræði sem hlýst af starfsemi söfnunaraðila, áður en breytingar voru samþykktar, enda geti gjaldskrá með því ekki tekið mið af raunkostnaði við þjónustuna. Með vísan til athugasemda við frumvarp til laga nr. 98/2019 sé ljóst að BST hafi verið skylt að afla gagna með sjálfstæðum hætti um það hvort hinir nýju breyttu skilmálar hafi uppfyllt þær kröfur sem lög áskilja, m.a. um að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Í kæru er rakið að við lestur hinnar kærðu ákvörðunar og forsendna hennar geti engum dulist að engin sjálfstæð rannsókn hafi farið fram hjá stofnuninni undir rekstri málsins á því hvert sé raunverulegt hagræði alþjónustuveitanda af starfsemi söfnunaraðila og hvernig það hagræði hefur áhrif á raunkostnað við að veita þjónustuna. Slík rannsókn hafi verið nauðsynleg út frá þeim lögbundnu skyldum sem hvíla á stofnuninni. Af þeim sökum megi fullyrða að við málsmeðferð BST hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttarins við töku hinnar kærðu ákvörðunar.
52. Burðargjöld vísa einnig, líkt og Póstmarkaðurinn, til reglna nr. 198/2022. Engin vafi sé uppi um að hin kærða ákvörðun varði samkeppni og þá um leið samkeppnisstöðu söfnunaraðila á póstmarkaði. Vísa Burðargjöld til 8. og 9. gr. reglnanna og tekið er fram að BST hafi bæði verið rétt og skylt að leita samráðs og álits SE, enda hafi hin kærða ákvörðun varðað verulega stöðu samkeppnisaðila á póstmarkaði. Það að samráð hafi ekki verið haft við SE geri málið alvarlegra en ella þegar haft sé í huga hve miklir hagsmunir söfnunaraðila hafi verið undir umrætt sinn. Það að BST hafi ekki leitað samráðs eða aflað álits SE feli í sér brot gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttarins sem og að stofnunin hafi í ákveðnu tilliti farið út fyrir valdmörk sín. Um sé að ræða íþyngjandi ákvörðun fyrir Burðargjöld og beri á þessum grunni að ógilda hina kærðu ákvörðun.
53. Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun hafi einnig brotið gegn efnisreglum laga nr. 98/2019 sem og samkeppnislögum. Rakið er í kæru að með hinni kærðu ákvörðun hafi BST brotið gegn meginreglu 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Í ljósi efnis hinnar kærðu ákvörðunar uppfylli gjaldskrá alþjónustuveitanda ekki lengur það skilyrði að verð og afsláttur taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hagnaði. Engin rannsókn hafi farið fram á þessu atriði undir rekstri málsins. Sönnunarbyrði um lögmæti ákvörðunarinnar hvíli á BST.
54. Þá tiltekur Burðargjöld að þrátt fyrir að slakað hafi verið á kröfum varðandi útreikninga á verðum í gjaldskrá, þegar komi að bréfpósti undir 50 gr., hafi áður verið talið að starfsemi söfnunaraðila á póstmarkaði tryggi alþjónustuveitanda hagræði með starfsemi sinni. Það hagræði endurspeglar

hins vegar ekki lengur í gjaldskrá ÍSP vegna hinnar kærðu ákvörðunar og verði ekki samræmt efni gildandi laga.

55. Burðargjöld byggja á því í kærðu að líta verði svo á að með hinni kærðu ákvörðun hafi BST heimilað markaðsráðandi aðila að styrkja stöðu sína á markaði á kostnað samkeppnisaðila, í beinni andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga um að markaðsráðandi fyrirtækjum sé óheimilt að styrkja stöðu sína á markaði, nema með samkeppni á grundvelli frammistöðu fyrirtækisins á viðkomandi markaði. Af þeim sökum verði ákvörðun um breytingar á skilmálum markaðsráðandi fyrirtækis að ákvarðast á grundvelli rekstrahagkvæmni viðkomandi fyrirtækis. Af efni ákvæðisins verði ráðið að óheimilt sé að ákvarða efni gjaldskrár markaðsráðandi fyrirtækis á þeirri forsendu að verið sé að afla því fastra viðskipta og/eða viðskiptavina á kostnað samkeppnisaðila. Hin kærða ákvörðun leiði því til niðurstöðu sem feli í sér misnotkun aðila á markaðsráðandi stöðu. Ákvarðanir um skilmála afsláttar í viðskiptum við markaðsráðandi aðila verði að byggja á hlutlægum og sanngjörnum sjónarmiðum, sem eru grundvölluð á efni þeirra gagna sem var aflað undir rekstri málsins í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsluréttarins. Þær kröfur hafi ekki verið uppfylltar í tilviki hinnar kærðu ákvörðunar.
56. Þá vísa Burðargjöld til þess að eini tilgangur ÍSP með breytingum á skilmálum gjaldskrár fyrir magnpóst hafi verið sá að ná nýjum viðskiptavinum í bein reikningsviðskipti við fyrirtækið og þar með hætti þeir viðskiptum við kæranda. Vísa Burðargjöld í þeim efnum til þess að ÍSP hafi haft beint samband við viðskiptavininn félagsins.

2.

57. Hinn 4. október 2024 barst úrskurðarnefndinni umsögn BST, sem fólst annars vegar í sendingu á erindi sem BST sendi til Póstmarkaðarins, dags. 23. ágúst 2024, og hins vegar erindi sem BST sendi til Burðargjalda, dags. 2. september 2024, vegna kröfu fyrirtækjanna um afturköllun hinnar kærðu ákvörðunar.

2.1.

58. Í erindi sínu, dags. 23. ágúst 2024, til Póstmarkaðarins í kjölfar kröfu þess félags um afturköllun hinnar kærðu ákvörðunar, víkur BST að úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 2/2021. Þar hafi verið raktar þær breytingar sem gerðar voru á kröfum til rökstuðnings varðandi gjaldskrá magnpósts með lögum nr. 98/2019.
59. BST tekur fram í erindi sínu að breytingar ÍSP hafi verið tilkynntar BST hinn 28. júní 2024 og með birtingu fréttar á heimasíðu ÍSP sama dag sem hafi verið í samræmi við 1. mgr. 16. gr., sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Samkvæmt lokamálsli. 3. mgr. 18. gr. laganna hafi BST 30 daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá og ekki verði annað séð en að með því sé hvoru tveggja átt við breytingar skv. 1. og 2. mgr. 18. gr. laganna. Í ákvæðinu sé ekki fjallað um hvers eðlis viðbrögð BST þurfi að vera en þau gætu m.a. falist í beiðni um aukinn rökstuðning ef talin er þörf á því. Ný eða breytt gjaldskrá taki gildi á tilkynntum tíma óháð því hvort BST hafi tekið ákvörðun varðandi breytingarnar eða ekki. BST geti farið fram á úrbætur skv. 7. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, telji stofnunin gjaldskrá ekki uppfylla skilyrði 17. gr. Vísar BST í þeim efnum til frumvarps þess sem varð að lögum nr. 98/2019.
60. BST vísar jafnframt til þess að engin gjaldskrá sé fyrir magnpóst, þó svo áfram sé reiknaður aflsáttur til þeirra aðila sem koma með eitthvað magn bréfa til póstagninga í einu. Í ákvörðun BST nr. Á-15/2023 komi fram að afnám sérstakrar gjaldskrár fyrir magnpóst hafi stuðlað að auknu jafnræði neytenda og miði að því að óhjákvæmilegar hækkningar á verði bréfasendinga lentu frekar á stórnotendum en almennungi.
61. BST hafnar því að andmælaréttur hafi verið virtur að vettugi við meðferð málsins. Rökstuðningur fyrir breytingum hafi komið fram á heimasíðu ÍSP hinn 28. júní 2024, sem hafi efnislega verið sá sami og fram kom í tilkynningu ÍSP til BST. Sjónarmið Póstmarkaðarins hafi legið fyrir þegar hin kærða ákvörðun var tekin.

62. BST tekur fram að í tilkynningu ÍSP til BST, dags. 28. júní 2024, hafi ekki verið að finna tölulegar upplýsingar um áhrif breytinga á skilmálum afsláttar fyrir bréfpóst á rekstur ÍSP, enda hafi breytingin ekki falið í sér breytingar á verðum eða afsláttarprósentum. Breytingin sé rökstudd með vísan til fækkunar bréfasendinga á Íslandi og á heimsvísu og fram komi að með minnkandi magni hafi hagræði ÍSP af því fyrirkomulagi sem áður gildi farið þverrandi enda skilvirkni vinnslunnar orðin óháð því hvenær magnpóstur berst í póstmíðstöð eða því tiltekna magni sem berst í hvert sinn. ÍSP hafi fullt forræði á að móta gildandi afsláttarfyrirkomulag á hverjum tíma enda sé það byggt á sanngjörnum rökum og heildstæðu mati. Vísar BST í þeim efnum til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli 2/2021.
63. BST hafnar því að 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga hafi verið brotnar og segir málið hafa verið nægjanlega upplýst við töku hinnar kærðu ákvörðunar.
64. BST víkur að eftirlitshlutverki sínu og heimildum og vísar til ákvarðana sinna nr. Á-15/2023 og Á-10/2024. Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 sé alþjónustuveitanda heimilt en ekki skylt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík gjaldskrá ÍSP hafi verið lögð niður með ákvörðun nr. Á-15/2023, en ÍSP sé alþjónustuveitandi skv. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 13/2020. Vísar BST til þeirrar ákvörðunar varðandi gjaldskrá fyrir magnpóst. Samkvæmt fyrrnefndri ákvörðun PFS sé skylt að bjóða upp á þjónustu varðandi magnpóst þó svo ekki sé skylt að hafa fyrir hana sérstaka gjaldskrá heldur sé heimilt að reikna afslætti af einingarverði bréfa. BST sé, líkt og PFS, óheimilt að setja skilyrði fyrir gjaldskrá fyrir magnpóst eða útreikninga á henni, þar með talið á kostnaðarlegum forsendum hennar. Þá vísar BST til niðurstöðu dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, þar sem því hafi verið hafnað að eftirlitsaðili hafi heimild til þess að ákveða gjaldskrá efnislega.
65. BST tekur fram að með lögum nr. 76/2021 hafi stofnuninni ekki verið færðar auknar eftirlitsheimildir frá því sem áður gildi um PFS, heldur séu þær hinar sömu og sú stofnun hafði áður. Að mati BST hafi tilkynning ÍSP um breytta skilmála afsláttar fyrir bréf verið studd fullnægjandi rökum og ekki gengið gegn ákvæðum 2. mgr. 16. gr. eða 17. gr. laga nr. 98/2019. BST telur samkeppnisleg áhrif breytingarinnar takmarkast við afmarkaðan hluta söfnunarmarkaðar fyrir bréfpóst og vera til hagsbóta fyrir þorra neytenda.
66. BST hafnar því að SE hafi verið sniðgengið við málsmeðferð BST. Vísar stofnunin í þeim efnum til þess að það hafi verið mat BST að málefnið hafi varðað gjaldskrá, sem BST er falið að samþykkja eða hafa eftirlit með, og skilmála um þjónustu gagnvart neytendum. Því falli ákvörðunin undir e. og f. lið 4. gr. reglna nr. 198/2022.
67. Álítur úrskurðarnefndin að BST krefjist staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

2.2.

68. Í erindi BST hinn 2. september 2024 til Burðargjalda, í tilefni kröfu félagsins um afturköllun hinnar kærðu ákvörðunar, er að finna samhljóða athugasemdir og þær sem birtust í erindi stofnunarinnar til Póstmarkaðarins og raktar voru hér að framan. Verða athugasemdir BST sem birtast í erindi stofnunarinnar til Burðargjalda, ekki raktar hér að því marki sem erindin voru sambærileg.
69. BST tiltók sérstaklega í erindi sínu til Burðargjalda, öllum framangreindum röksemdum til viðbótar, að sjónarmið fyrirtækisins varðandi kostnaðargrundvöll gjaldskrár hafi legið fyrir í málinu þegar ákvörðun var tekin að mati BST. Stofnunin geti ekki borið ábyrgð á því að Burðargjöld hafi ekki tekið eftir tilkynningu/frétt ÍSP á heimasíðu alþjónustuveitanda, sem hafi varðað hagsmuni félagsins. Vefsíða alþjónustuveitanda sé réttur vettvangur slíkra tilkynninga í samræmi við 1. mgr. 16. gr. laga nr. 98/2019.
70. Í erindi sínu til Burðargjalda bendir BST einnig á að allur samanburður við fyrri rök og framkvæmd í sambandi við gjaldskrá magnpósts/fjöldapósts hljóti að litast af breyttu umhverfi

og hraðri þróun á bréfamarkaði og ekki síst breyttu lagaumhverfi. Í því samhengi vísar BST til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 2/2021.

71. Með vísan til framangreinds leggur úrskurðarnefndin til grundvallar við úrlausn málsins að BST krefjist staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

3.

72. Athugasemdir ÍSP við framkomnar kærur Póstmarkaðarins og Burðargjalda bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hinn 17. október 2024. Athugasemdir ÍSP eru efnislega sambærilegar um samhljóma málátilbúnað kæranda. Verður því fjallað um athugasemdir ÍSP vegna kæru kæranda í einu lagi nema sérstakt tilefni sé til aðgreiningar.
73. ÍSP krefst þess að ákvörðun BST verði staðfest og kröfum kæranda þar með hafnað.
74. ÍSP byggir á því að öll formskilyrði hafi verið uppfyllt við tilkynningu og birtingu breyttra viðskiptaskilmála af hálfu ÍSP sem alþjónustuveitanda. Tilkynnt hafi verið um breytingar á afsláttum fyrir magnpóst á heimasíðu ÍSP hinn 28. júní 2024 samhliða tilkynningu til BST um breytingarnar. Hafi sú tilkynning verið í samræmi við birtingu samkvæmt 2. málsl. 16. gr. laga nr. 98/2019. Tilkynningin hafi verið almenn og tekið til allra þeirra aðila sem mögulega vilji eiga í viðskiptum við ÍSP um dreifingu á magnpósti.
75. ÍSP tekur fram að enginn viðskiptasamningur sé í gildi milli kæranda og ÍSP þar sem kveðið sé á um samningstíma, uppsögn eða önnur atriði sem samningsaðilar telja almennt rétt að semja um sín á milli. Þess í stað séu viðskipti gerð upp mánaðarlega í samræmi við póstlagt magn og gildandi viðskiptaskilmála á hverjum tíma. Engin skylda hvíli á ÍSP til að upplýsa karendur sérstaklega um breytingar umfram aðra aðila á markaði. Hafi tilkynning ÍSP á heimasíðu fyrirtækisins þannig uppfyllt skilyrði 2. mgr. 18. gr. laganna þar sem kveðið er á um að breytingar á gjaldskrá eða skilmálum skuli tilkynntar með að lágmarki 30 daga fyrirvara. ÍSP geti ekki borið ábyrgð á því að forsvarsmenn kæranda hafi ekki fylgst með opinberum fréttatilkynningum sem einfalt sé að fá sendar sjálfkrafa af heimasíðu ÍSP. Sú tilkynning í tölvupósti sem vísað er til í kæru frá 26. júlí 2024 hafi verið umfram skyldur ÍSP.
76. ÍSP bendir á að innlent bréfamagn hafi minnkað verulega á undanförunum árum sem hafi leitt til þess að nauðsynlegt hafi verið að gera breytingar á afsláttarkjörum félagsins. Söguleg yfirferð um þróun gjaldskrár og skilmála rúmlega tíu ár aftur í tímann hafi því ekki þýðingu í málinu.
77. ÍSP vísar til úrskurðar úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála í máli nr. 2/2021 og röksemda nefndarinnar fyrir því að slakað hafi verið á kröfum til rökstuðnings á gjaldskrárbreytingum alþjónustuveitanda með lögum nr. 98/2019 þar sem einkaréttur á póstmarkaði var afdnuminn. Alþjónustuveitanda sé þannig ekki lengur skylt að reikna eða finna sérstaklega hvern þann kostnað sem fyrirtækið þarf ekki að leggja út í við móttöku á magnpósti frá stórum sendendum eða söfnunaraðilum. ÍSP hafi fullt forræði til að móta sitt afsláttarfyrirkomulag, innan þeirra marka sem lög um póstpjónustu setja. Félagið þurfi ekki með sambærilegum hætti og áður að sýna fram á tiltekinn sparnað sem viðskipti við slíka aðila orsaki. Í málinu hafi úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að ÍSP hafi ekki borið að leggja fram sérstakar kostnaðargreiningar á því að hagræðið af umþrættum viðbótarafslætti, sem til umfjöllunar var, sé ekki til staðar og því ekki rekstrarlegar forsendur fyrir veitingu þeirra. Þá hafi ekki verið óréttmætt af hálfu PFS að líta til stöðu ÍSP og þróunar póstmarkaðarins í heild við töku hinnar kærðu ákvörðunar enda sé um hluta af heildstæðu mati stofnunarinnar að ræða á því hvort afsláttargjaldskrá byggist á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum. ÍSP bendir á að þessi umfjöllun nefndarinnar eigi enn við þegar fjallað er um breytingar á skilmálum afslátta samkvæmt 16. til 18. gr. laga nr. 98/2019.
78. ÍSP bendir á að félagið sé ekki réttur aðili til að fjalla um umfjöllun um skort á andmælarétti, rannsókn BST eða skorti á samráði við Samkeppniseftirlitið en ÍSP bendir á nokkur atriði sem félagið telur eðlilegt að litið verði til í málinu.

79. Samkvæmt reglum BST og Samkeppniseftirlitsins nr. 198/2022 er hlutverk BST að fjalla um breytingar á gjaldskrá og skilmálum afsláttar, sbr. e. og f. liðir 1. mgr. 4. gr. reglnanna. Engin skylda sé að leita umsagnar SE um þau erindi sem berist BST frá SE eða hagaðila. Það hvort leitað verði umsagnar sé háð mati stjórnvaldsins hverju sinni samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttarins, s.s. hvort mál teljist nægjanlega upplýst til að hægt sé að taka ákvörðun í máli. Skýr afstaða úrskurðarnefndarinnar liggi fyrir um heimildir ÍSP til að gera breytingar á sínum skilmálum, sbr. úrskurð í máli nr. 2/2021. Sú breyting sem mál þetta varðar sé í samræmi við fyrri umfjöllun eftirlitsaðila og þær leiðbeiningar sem fram hafa komið. Þannig sé ekkert nýtt í þessu máli sem hafi ekki áður verið tekin afstaða til af eftirlitsaðilum með beinum eða óbeinum hætti. Þó verði ekki horft fram hjá því að Póstmarkaðurinn hafi komið sjónarmiðum sínum á framfæri og þau hafi hlotið efnislega umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun. Breytingarnar standast að mati ÍSP kröfur um jafnræði og gagnsæi enda standi þessi kjör öllum til boða sem uppfyllt geti þau skilyrði sem sett eru fyrir afslætti. Þá verði ekki litið fram hjá því að markaður fyrir almennan bréfaþóst sé nánast hruninn og ólíklegt að hann nái sér aftur á strik. Óhjákvæmilegt sé að skilmálar afsláttar hverju sinni taki mið af þessari þróun.
80. ÍSP byggir á því að breyttir skilmálar séu í samræmi við ákvæði laga nr. 98/2019 og ákvæði samkeppnislaga. Líkt og fram komi í úrskurði nr. 2/2021 sé ekki lengur skylda til að ÍSP greini með ítarlegum hætti það kostnaðarlega hagræði sem félagið hafi af magnviðskiptum. Þannig segi nefndin að ráða verði af afnámi einkaréttar með lögunum að löggjafinn hafi séð ástæðu til að draga úr þeim kröfum sem gerðar eru til rökstuðnings breytinga alþjónustuveitanda á gjaldskrá. ÍSP hafi þannig ekki borið með sambærilegum hætti og áður að sýna fram á tiltekinn sparnað sem viðskipti við aðila sem afhentu póst reglubundið, í miklu magni, orsökuðu. Mat á lögmæti gjaldskrárbreytingar byggi á því hvort rökstuðningur ÍSP fyrir breytingum sé talinn fullnægjandi. Sömu sjónarmið eigi við um þær breytingar sem deilt er um í máli þessu.
81. Þau afsláttarkjör sem nú hafa tekið gildi taki bæði til stórra sendenda sem og söfnunaraðila, byggi á málefnalegum og hlutlægum forsendum þar sem allir sem uppfylla tiltekin skilyrði fái afslátt í samræmi við póstlagt magn. ÍSP segir að mögulegt hagræði félagsins af magnpósti sé í dag orðið hverfandi og þar af leiðandi hafi verið nauðsynlegt að gera breytingar á gildandi afsláttarkjörum eftir því sem magnið hefur farið minnkandi. Tilgangurinn sé fyrst og fremst sá að afslættir endurspegli mögulegt hagæði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila eða stóra sendendur.
82. ÍSP segir þá spurningu hafa vaknað hvenær „magnpóstur“ hætti að vera til í skilningi t.d. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Ástæður þess að stærri viðskiptavinir skapi ekki meira vinnsluhagræði fyrir ÍSP, líkt og haldið sé fram í kæru, séu einkum þær að frá árinu 2010 hafi magn almennra bréfa og magnpósts dregist saman u.þ.b. um 90%. Það þýði að mögulegt hagræði ÍSP af magnpósti sé orðið óháð því hvenær innan dagsins magnpóstur berist í póstmíðstöð. Vinnsla magnpósts fari fram á morgnana og taki yfirleitt í kringum 2 til 4 klukkustundir í senn af hálfu 1 til 3 starfsmanna. Fyrir nokkrum árum hafi flokkunarvélin verið keyrð nær allan sólarhringinn.
83. Við fækkun bréfa skipti þau atriði, sem áður þótti eðlilegt að umbuna fyrir í formi afsláttar til söfnunaraðila í raun engu máli fyrir ÍSP, en um það sé einkum horft til atriða eins og fyrirsjáanleika viðskipta, fjölda bréfa og fjölda í bakka, röðun í bakka eða frágang póstsins að öðru leyti. Magnið í dag sé einfaldlega orðið það lítið að öll möguleg frávik sem upp koma við vinnslu megi vel leysa innan þess vinnutíma sem almennt er áætlaður í verkið. Með breytingunni hafi einnig verið ætlunin að fá póst til vinnslu í póstmíðstöð alla virka daga og ná þannig fram jafnara flæði yfir vikuna og ná þannig fram betri nýtingu vinnuafls, að auðvelda verkstýringu og skipulag vinnunnar enda hafi suma daga ekki komið neinn póstur til vinnslu.
84. Með því að fella niður skilyrði í skilmálum ÍSP um að afsláttur sé reiknaður út frá „fjölda póstlagðra sendinga í einu“ sé verið að bregðast við þessum breytingum í rekstrarumhverfi félagsins vegna fækkunar bréfa en um leið ná fram jafnara flæði í vinnslunni. Þetta hafi komið fram í tilkynningu ÍSP til BST dags. 28. júní 2024. Þannig séu ekki lengur neinar kostnaðarlegar forsendur til að veita afslætti.

85. ÍSP tekur fram að engin skylda hvíli á félaginu til að leggja sérstakt mat á mögulegar afleiðingar breytinganna, hvorki á kærendur né aðra aðila á markaði. Þá sé félaginu ekki skylt að leggja fram sérstakar kostnaðargreiningar af tilteknu hagræði sem mögulega er til staðar. ÍSP sé hins vegar skylt að gæta jafnræðis, t.d. að sambærilegir aðilar njóti sambærilegra kjara sem og að birta skilmála sína.
86. ÍSP bendir á að BST þurfi ekki að samþykkja allar breytingar á skilmálum áður en breytt gjaldskrá tekur gildi. Þegar formskilyrði eru virt taki gjaldskrá eða skilmálar gildi á hinum tilkynnta degi. Það sé því ekkert athugavert við að umræddar breytingar hafi mögulega komið til umfjöllunar á fundum ÍSP með viðskiptavinum félagsins við umræðu um þjónustuframboð.
87. ÍSP vísar til umfjöllunar í kærnu Burðargjalda um að starfsemi félagsins muni leggjast af eftir breytinguna þar sem allir stærri póstnotendur og viðskiptavinir söfnunaraðila muni fara beint í viðskipti við ÍSP. Um þetta bendir ÍSP á að hvergi í lögum um pósthjónustu né í samkeppnislögum sé kveðið á um skyldu fyrirtækja til að hafa sjálfskipaðan millilið milli fyrirtækisins og þeirra sem nota þjónustu fyrirtækisins. Þær breytingar sem nú hafi verið gerðar taki líkt og fyrri skilmálar jafnt til söfnunaraðila sem og fyrirtækja sem senda póst í miklu magni líkt og áskilið sé í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. ÍSP mótmælir því að hafa stefnt að því að koma samkeppnisaðilum félagsins, þ.e. söfnunaraðilum, út af póstmarkaði og með því komast í bein viðskipti við stóra póstnotendur. ÍSP hafi um langt skeið boðið upp á afsláttargjaldskrá fyrir stóra sendendur og söfnunaraðila sem fyrirtæki líkt og kærendur hafi haft mikinn hag af. Breytingar hafi vissulega verið gerðar með hliðsjón af breyttum aðstæðum á hverjum tíma sem skýrist einkum af minnkandi magni. Enginn greinarmunur sé gerður á stórum sendendum og söfnunaraðilum við útfærslu afsláttarskilmála. Það hvort Burðargjöld þurfi að hætta rekstri í kjölfar þessara breytinga sé undir forsvarsmönnum þess félags komið. ÍSP bendir einnig á að félaginu sé ekki skylt að veita afslætti vegna magnpósts.
88. ÍSP mótmælir því að tilgangur breytinganna hafi verið að fá nýja viðskiptivini í bein reikningsviðskipti við fyrirtækið og þeir hætti þar með viðskiptum við Burðargjöld. Hvort eða hvernig kærandi aðlagi sína starfsemi að þeim breytingum sé undir honum sjálfum komið og kærandi og aðrir aðilar í viðskiptum verði að þurfa að hlíta því að breytingar verði á því viðskiptaumhverfi sem hann starfar í.
89. ÍSP bendir á að flest ef ekki öll atriði sem kærendur fjalla um í kærnu hafi þegar komið til skoðunar úrskurðaraðila, sbr. m.a. úrskurður nr. 2/2021, þar á meðal umfjöllun um kostnaðarhagræði viðskiptavina vegna starfsemi söfnunaraðila, en um það hafi kærandi vísað til 17. gr. laga nr. 98/2019 og 11. gr. samkeppnislaga. Af umfjöllun úrskurðarnefndarinnar sé ljóst að ÍSP sé ekki lengur skylt að greina með ítarlegum hætti það kostnaðarlega hagræði sem félagið hafi af magnviðskiptum.

4.

90. Athugasemdir Póstmarkaðarins og Burðargjalda við umsagnir BST og ÍSP bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hinn 31. október 2024 frá Póstmarkaðnum og 5. nóvember 2024 frá Burðargjöldum.

4.1.

91. Í viðbótarathugasemdum sínum hafnar Póstmarkaðurinn því að tilkynning ÍSP hafi verið í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Þar sem tilkynning hafi fyrst borist Póstmarkaðnum með tölvupósti 26. júlí 2024 hafi innleiðing breytinganna ekki verið í samræmi við ákvæðið. Tekið er fram að tilvísun ÍSP til 1. mgr. 16. gr. laganna, um birtingu almennra viðskiptaskilmála, leysi ÍSP ekki undan skyldum samkvæmt 2. mgr. 18. gr. enda sé um ákvæði almenns eðlis að ræða sem tekur til þess að tryggja aðgengi allra að almennum upplýsingum um starfsemi alþjónustuveitanda á hverjum tíma. Ákvæði 2. mgr. 18. gr. sé hins vegar sértækt og sett með hagsmuni samkeppnisaðila ÍSP að leiðarljósi vegna þess að löggjafinn telur þá þurfa ráðrúm til ráðstafana í eigin starfsemi

komi til breytinga á skilmálum eða gjaldskrá fyrir magnpóst. Þessu markmiði verði ekki náð nema með því að umræddum hagaðilum sé sannanlega tilkynnt um breytingar með lögbundnum 30 daga fyrirvara. Póstmarkaðurinn kveðst draga í efa að tilkynning hafi verið sett á heimasíðu ÍSP 28. júní 2024 þar sem kærandi hafi ekki orðið var við neinar slíkar tilkynningar og ekki verði ráðið að aðrir á markaðnum hafi orðið varir við slíka tilkynningu, þrátt fyrir að fylgjast eðli málsins samkvæmt vel með öllum helstu þáttum í starfsemi ÍSP sem áhrif geti haft á starfsemi félagsins.

92. Póstmarkaðurinn segir með öllu óútskýrt hvers vegna ÍSP hafi beðið með að senda tilkynningu til hagaðila til 26. júlí þrátt fyrir að hafa sett tilkynningu á vef félagsins um mánuði áður. Það sé bæði órökrétt og í ósamræmi við fyrri framkvæmd ÍSP. Gerir kærandi þá kröfu að ákvörðun BST verði ógilt þegar af þeirri ástæðu.
93. Póstmarkaðurinn segir um tilvísun ÍSP til úrskurðar í máli nr. 2/2021 að ekki verði um það deilt að ÍSP beri á hverjum tíma að gæta þess að gjaldskrár fyrir alþjónustu uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019 líkt og komi fram í forsendum tilvísaðs úrskurðar. BST hafi eftirlit með því að gjaldskrá ÍSP uppfylli þær kröfur. Þrátt fyrir að slakað kunni að hafa verið á þeim kröfum sem gerðar eru til útreikninga á kostnaðarlegu hagræði magnviðskipta sé ljóst að ÍSP er skylt að lögum að tryggja að réttmætar kostnaðarlegar forsendur liggi að baki breytingum á gjaldskrá félagsins hverju sinni. Leiði þetta bæði af ákvæðum laga nr. 98/2019 og 11. gr. samkeppnislaga.
94. Póstmarkaðurinn segir að um ræði misskilning eða mikla einföldun þegar því er haldið fram að ÍSP hafi fullt frelsi til breytinga á gjaldskrá og þurfi ekki að horfa til kostnaðarsjónarmiða eða skyldna félagsins samkvæmt samkeppnislögum við þær ákvarðanir. Forsendur úrskurðar í máli nr. 2/2021 verði ekki túlkaðar svo að ÍSP þurfi ekki lengur að færa kostnaðarleg rök fyrir þeim breytingum sem gerðar eru hverju sinni. Þrátt fyrir að tilvísad mál hafi verið frábrugðið því sem nú er til umfjöllunar vísar Póstmarkaðurinn til orðalags úrskurðarins þar sem segir að ÍSP hafi fullt forræði á að móta sitt afsláttarfyrirkomulag, innan þeirra marka sem lög um pósthjónustu setja. Enn fremur þurfi það afsláttarfyrirkomulag að samræmast ákvæðum samkeppnislaga og þurfi því að vera réttmætar kostnaðarlegar forsendur fyrir háttsemi fyrirtækisins. Þannig þurfi ÍSP að sýna fram á að efnahagslegar forsendur séu fyrir þeim afsláttum sem eru á gjaldskránni og að gjaldskráin, og breytingar á henni, samrýmist ákvæðum 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Samræmist það niðurstöðu PFS í þeirri kærðu ákvörðun um að í kostnaðarbókhaldi ÍSP sé ekki svigrúm fyrir þá afslætti sem voru til umfjöllunar í því máli.
95. Af niðurstöðu PFS, sem var til umfjöllunar í máli nr. 2/2021, verði ráðið að niðurstaða PFS hafi verið reist á ítarlegri greiningu, þar á meðal á kostnaðarbókhaldi ÍSP. Þá hafi hagsmunaaðilar komið sjónarmiðum sínum að við meðferð málsins auk þess sem leitað var umsagnar Samkeppniseftirlitsins. Nefndin virðist því hafa talið greiningar og röksemdir fyrir umræddum breytingum fullnægjandi og studdar gögnum.
96. Í því máli sem nú er til umfjöllunar hátti hins vegar svo til að engin greining fór fram á kostnaðarlegum forsendum breytinganna og hagsmunaaðilum var ekki gefinn kostur á að kynna sér forsendur breytinganna eða koma á framfæri athugasemdum. Raunar hafi þess sérstaklega verið gætt að Póstmarkaðurinn fengi ekki afhent erindi ÍSP til BST fyrr en ákvörðun í málinu lægi fyrir. Telur kærandi að engin greining hafi farið fram á þessum þáttum eða samkeppnislegum áhrifum umræddra breytinga í andstöðu við 3. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019.
97. Póstmarkaðurinn áréttar að ÍSP hafi í fjölda ára byggt á því við meðferð mála hjá PFS, BST og Samkeppniseftirlitinu að ekkert viðbótarhagræði sé af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum við stórnotendur bréfaþósts. Hagræði af magnviðskiptum sé alfarið bundið við stakar afhendingar á miklu magni. Frá þeim tíma sem ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði í máli nr. 2/2021 hafi afslættir alfarið verið bundnir við afhent magn hverju sinni.
98. Gjaldskrá ÍSP sem tók gildi við upphaf árs 2024 hafi verið reist á sömu greiningum og sömu kostnaðarlegu forsendum og áður, þ.e. að hagræði ÍSP af magnviðskiptum felist í afhendingu á miklu magni í stökum sendingum. Um það er m.a. vísað til röksenda ÍSP fyrir breytingum þeim

sem ákvörðun PFS nr. 16/2020 tók til. Þar sagði ÍSP að metnaðarfullar umbætur í verkferlum, upplýsingatæknilausnir og viðskiptaskilmálar magnpósts virki samanlagt það vel að ekki séu fyrir hendi þau skilyrði sem ellegar kynnu að valda því að aðilar sem stunda reglubundin viðskipti með magnpóst skapi meira samráð eða betri yfirsýn en þeir sem ekki eru í reglulegum viðskiptum með magnpóst. Þá hafi afnám einkaréttar orðið til þess að dreifing magnpósts heyri undir lögmál frjálsrar samkeppni og þannig leiði krafa um jafnræði samkvæmt nýjum póstlögum sem og bann samkeppnisréttar við mismunun til þess að ÍSP telji rétt að viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta með magnpóst verði ekki hluti af nýrri verðskrá magnpósts. Þá er í sömu ákvörðun fjallað um sjónarmið ÍSP um að líkja megi eftir á greiddum afsláttum fyrir reglubundin viðskipti við ólögmeða tryggðarafslætti í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Hins vegar banni samkeppnislög ekki markaðsráðandi fyrirtækjum að veita magnafslætti ef slíkir afslættir endurspeglar sannanlegt kostnaðarlegt hagræði af auknum viðskiptum. ÍSP hafi einnig vísað til þess að Samkeppniseftirlitið hafi bent á að afslættir sem veittir væru í tengslum við einstök viðskipti, og væru í samræmi við það hagræði sem af þeim leiddi, teldust lögmætir.

99. Með hinum umdeildu breytingum hafi ÍSP nú hins vegar skyndilega horfið frá fyrri afstöðu í þessum efnum og hagræðið ekki lengur talið felast í stökum afhendingum heldur miðað við uppsafnað magn í hverjum mánuði. Með þessu hafi verið um kúvendingu að ræða í afstöðu fyrirtækisins til hagræðis af magnviðskiptum. Þessar breytingar hafi verið lítið rökstuddar og engin tilraun gerð til að greina raunverulegt kostnaðarlegt hagræði af breytingunum. Því síður hafi verið gerð tilraun til að rökstyðja hvers vegna þetta nýja tryggðarfyrirkomulag teljist samrýmanlegt 11. gr. samkeppnislaga þó að af breytingunni leiði að þeir sem vilja njóta afsláttarkjara verði að vera í reikningsviðskiptum við ÍSP.
100. Póstmarkaðurinn telur þetta fyrirkomulag bera öll einkenni tryggðarafsláttar í andstöðu við 11. gr. samkeppnislaga og er um það einnig vísað til tölvubrúfs frá Samkeppniseftirlitinu frá 3. október 2024 þar sem fram kemur að ástæða sé til að skoða áhrif þessa fyrirkomulags á samkeppni á dreifingarmarkaði.
101. Póstmarkaðurinn telur breytingunum beint að fyrirtækjum á söfnunar/miðlunarmarkaði þar sem tilgangurinn sé að beina öllum stærri póstnotendum í bein viðskipti við ÍSP. Allir viðskiptavinir kæranda uppfylli skilyrði um hæsta afslátt vegna magns á mánaðargrundvelli og þannig ljóst að þeir hafi enga hagsmuni lengur til viðskipta við kæranda. Þannig hafi einn af stærstu viðskiptavinum Póstmarkaðarins sagt upp viðskiptum, líkt og sjá megi af tölvubrúfi sem barst úrskurðarnefndinni ásamt viðbótarathugasemdum. Telur kærandi ljóst að aðrir muni fylgja í kjölfarið. Starfsemi þessara fyrirtækja muni því að öllu óbreyttu leggjast af. Að auki feli breytingarnar í sér verulega aðgangshindrun fyrir aðila sem stefna að því að hasla sér völl á markaði fyrir dreifingu áritaðs bréfpósts. Þessar afleiðingar séu augljósar og BST hafi mátt vera ljóst að ríkt tilefni væri til að afla nánari upplýsinga og gagna um forsendur breytinganna, þar á meðal hvort kostnaðarlegar forsendur lægju að baki og hvaða samkeppnislegu afleiðingar þær hefðu, svo og að leita sjónarmiða hagaðila og Samkeppniseftirlitsins. Við þessar aðstæður hafi verið sérstaklega brýnt að fara að mikilvægum málmeðferðarreglum. Þá beri umsögn ÍSP merki fullkomins skeytingarleysis um þær skyldur sem hvíli á félaginu sem alþjónustuveitanda og markaðsráðandi fyrirtækisins með því að lýsa því ítrekað yfir að „engin skylda“ hvíli á félaginu til að leggja mat á mögulegar afleiðingar breytinganna eða framkvæma greiningar á hagræði af viðskiptum. Telur kærandi ljóst að slíkar skyldur hvíli á ÍSP að lögum.

4.2.

102. Í viðbótarathugasemdum sínum áréttar Burðargjöld að tilkynning ÍSP sem alþjónustuveitanda um fyrirhugaðar breytingar til BST feli í sér upphaf stjórnsýslumáls sem miði að því að tekin verði stjórnsýsluákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, til úrlausnar um það hvort fyrirhuguð breyting á skilmálum verði samræmd 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Meginástæða þess að haldið er uppi opinberu eftirliti með efnislegum breytingum á gjaldskrá alþjónustuveitanda sé sú staðreynd að alþjónustuveitandi hafi jafnan sterka markaðsstöðu og ákvarðanir hans hafi mikil áhrif á starfsumhverfi annarra á sama markaði. Við mat á því hvað felst í eftirliti BST sé rétt og

eðlilegt að horfa til markmiða Evrópuþingsins og ráðsins um mikilvægi þess að viðhalda virkri samkeppni á mörkuðum þar sem alþjónustuveitendur starfa. Til þess að BST geti framkvæmt þetta nauðsynlega eftirlit þurfi stjórnvaldið að hafa aðgang að viðeigandi upplýsingum úr kostnaðarbókhalði alþjónustuveitanda og öðrum upplýsingum um framkvæmd fyrirtækisins á þeirri alþjónustu sem því hefur frá öndverðu verið falið að sinna. Enginn ágreiningur sé um að BST hafi allar nauðsynlegar lagaheimildir til að sinna eftirlitshlutverki sínu enda hafi löggjafinn tryggt BST aðgang að kostnaðarbókhalði og öðrum nauðsynlegum gögnum. Mikilvægt sé að BST nýti allar þær heimildir sem stofnuninni hefur verið fengið til að framkvæma eftirlitið þannig að um virkt eftirlit sé að ræða. Hluti af þessu eftirliti sé að tryggja að gjaldskrá alþjónustuveitanda taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna en kærandi hefur miklar efasemdir um að BST hafi uppfyllt þessar kröfur sínar.

103. Burðargjöld telur mikilvægt að úrskurðarnefndin horfi til þess hvort BST hafi í störfum sínum fylgt þeim grundvallarreglum sem gilda um verkefni BST, bæði hvað varðar form- og efnisreglur stjórnsýsluréttarins, auk reglna laga um pósthjónustu.
104. Burðargjöld telur margt benda til þess af rökstuðningi ÍSP að talsverðs misskilnings gæti hjá fyrirtækinu um tilkynningar til samkeppnisaðila um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá alþjónustuveitanda samkvæmt lögum. Þannig hafi ÍSP vísað til 16. gr. laga nr. 98/2019 um tilkynningu um fyrirhugaðar breytingar en ákvæðið fjalli alls ekki um tilkynningar til samkeppnisaðila heldur um almenna viðskiptaskilmála. Ákvæðið fjalli þannig ekki um það hvernig skuli birta samkeppnisaðilum alþjónustuveitanda tilkynningar um fyrirhugaðar breytingar heldur sé um það fjallað í 2. mgr. 18. gr. laganna. Í lögskýringargögnum er fjallað um tilgang ákvæðisins og 30 daga frestsins fyrir samkeppnisaðila og af þeirri skýringu megi ráða að alþjónustuveitandi verði að tryggja að tilkynning um breytingar berist samkeppnisaðila innan lögbundins frests. Alþjónustuveitandi beri fulla ábyrgð á því að tilkynning berist innan tilskilinna tímamarka, þar sem ella hefði ákvæðið enga sjálfstæða merkingu eða tilgang. Það nægi ekki að viðskiptaskilmálar séu almennt birtir á heimasíðu alþjónustuveitanda þar sem það tryggi ekki að samkeppnisaðili fái upplýsingar um breytingarnar og geti brugðist við þeim með breytingum á eigin gjaldskrá til sinna viðskiptavina.
105. Burðargjöld telur að tilkynning ÍSP frá 26. júlí 2024 uppfylli ekki kröfu laganna um 30 daga lágmarksfrest. Þegar ekki er tilkynnt um fyrirhugaðar breytingar innan tilskilins frest sé um brot gegn ákvæðum laganna að ræða. Við mat á alvarleika brotsins sé til þess að líta að tilgangur löggjafans var að veita samkeppnisaðila svigrúm til breytinga en með broti gegn ákvæðinu hafi Burðargjöld ekki fengið svigrúm til að bregðast við breytingunum með gjaldskrárbreytingum, viðræðum við viðskiptavinina sína eða koma að andmælum og sjónarmiðum sínum vegna breytinganna áður en stjórnvaldsákvörðun var tekin í málinu. Brot þetta hafi verið framið eftir upphaf stjórnsýslumáls sem eðlilegt sé að nefndin taki mið af við mat á málsmeðferð BST.
106. Burðargjöld byggir á því að ÍSP hafi nýtt sér umræddan frest, og um leið þögn BST um málsmeðferðina, til að hafa beint samband við viðskiptavinina samkeppnisaðila til að hvetja þá til beinna viðskipta við ÍSP. Slík háttsemi sé ekki í samræmi við þær reglur sem gilda um alþjónustuveitendur. Sterk rök standi að því að tilgangur ÍSP hafi verið sá að koma samkeppnisaðilum út af markaðinum.
107. Kærandi bendir á að þrátt fyrir að slakað kunni að hafa verið á kröfum til útreikninga líkt og ÍSP haldi fram sé ljóst að fyrirtækinu er skylt að lögum að tryggja að réttmætar kostnaðarlegar forsendur búi að baki breytingum á gjaldskrá hverju sinni, sbr. ákvæði laga um pósthjónustu og 11. gr. samkeppnislaga. Það sé því einföldun eða misskilningur að ÍSP hafi fullt frelsi til breytinga og þurfi ekki að horfa til kostnaðarsjónarmiða eða annarra skyldna félagsins samkvæmt samkeppnislögum, enda verði slík sjónarmið hvorki samræmd 17. gr. laga nr. 98/2019 né 11. gr. samkeppnislaga. Af umsögn ÍSP verði ráðið að mat fyrirtækisins sé að eftirlit með starfsemi ÍSP sé óþarft, þrátt fyrir ákvæði laga, þar sem fyrirtækinu hafi með úrskurði í reynd verið veitt frelsi til að taka ákvarðanir sem það telur nauðsynlegar. Afar skýrt sé af niðurstöðu í máli nr. 2/2021 að afsláttarfyrirkomulag ÍSP verði hverju sinni að samræmast ákvæðum laga um pósthjónustu og

samkeppnislaga. Niðurstaða í því máli hafi ráðist af ítarlegri greiningu, þar á meðan rannsókn á kostnaðarbókhaldi ÍSP.

108. Málavextir séu allt aðrir í máli þessu þar sem ekki verði séð að nokkur greining hafi farið fram á raunkostnaði eða annarra viðmiðunarreglna sem gjaldskrá þarf að uppfylla á hverjum tíma. Við skoðun forsendna og rökstuðnings ákvörðunar BST verði ráðið að engin raunveruleg rannsókn hafi farið fram á forsendum hennar og mögulegum afleiðingum áður en ákvörðunin var tekin. Slík málsmæðferð stjórnvalds sé í fullkominni andstöðu við efni allra helstu reglna stjórnarsýsluréttarins, þar með talið 10. gr. stjórnarsýslulaga sem segir að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í því felst að stjórnvald hafi aflað allra upplýsinga áður en ákvörðun er tekin sem kærandi telur ekki hafa verið gert í þessu tilviki. Þá hafi ekki verið horft til efnisákvæða 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga um andmælarétt og nauðsynlegar tilkynningar til aðila við mæðferð máls og þeirri skyldu hafi ekki verið sinnt eða framfylgt við málsmæðferðina. Síðarnefndum ákvæðum sé ætlað að tryggja að öll sjónarmið aðila liggi fyrir við ákvarðanatöku. Kærandi telur ljóst að málsmæðferðin hafi ekki verið í samræmi við lög og beri því að ógilda hana. Allar meginreglur stjórnarsýsluréttar hafi verið brotnar undir rekstri málsins, allt frá því að tilkynning um breytingu á gjaldskrá var send frá ÍSP til BST og þar til ákvörðun var tekin og birt.
109. Burðargjöld áréttar að ÍSP hafi í fjölda ára byggt á því við mæðferð mála hjá PFS, BST og Samkeppniseftirlitinu að ekkert viðbótarhagræði sé af reglubundnum og umfangsmiklum viðskiptum við stórnotendur bréfaþósts. Hagræði af magnviðskiptum sé alfarið bundið við stakar afhendingar á miklu magni hverju sinni. Frá þeim tíma sem ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði í máli nr. 2/2021 hafi afslættir alfarið verið bundnir við afhent magn hverju sinni. ÍSP virðist gefa lítið fyrir þær skyldur sem hvíli á fyrirtækinu sem alþjónustuveitanda og virðist líta svo á að skyldurnar hvíli frekar á öðrum sem koma að rekstri á póstmarkaði, þar með talið samkeppnisaðilum. Þá virðist ÍSP telja sig ekki þurfa að taka mið af því að viðvarandi stjórnarsýslueftirlit er talið nauðsynlegt með fyrirtækjum sem sinna alþjónustu vegna markaðsstöðu þeirra.

5.

110. Athugasemdir ÍSP við viðbótarathugasemdir Póstmarkaðarins og Burðargjalda bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála 26. og 27. nóvember 2024.

5.1.

111. ÍSP tekur fram í viðbótarathugasemdum sínum vegna athugasemda Póstmarkaðarins að öll fyrirtæki á markaði hafi fengið jafna möguleika til að bregðast við tilkynntum breytingum á afsláttarkjörum í samræmi við kvöð um jafnræði sem fyrirtækinu beri að tryggja sem alþjónustuveitanda. Tilkynning á vef félagsins hafi þannig uppfyllt skilyrði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um 30 daga fyrirvara. Þá er vísað til þess að sambærilega reglu sé að finna í 1. mgr. 63. gr. laga um fjarskipti, nr. 70/2022 en ákvæði 2. mgr. 18. gr. sé þó strangara þar sem kveðið er á um tímamörk við breytingar.
112. ÍSP leggur fram gögn úr vefumsjónarkerfi félagsins ásamt samskiptum starfsmanna til stuðnings fyrir því að tilkynningin hafi verið birt 28. júní 2024 og segir umfjöllun Póstmarkaðarins í athugasemdum þar að lútandi rangar.
113. ÍSP telur að tölulegar forsendur, miðað við tvenns konar aðferðafræði, um kostnað félagsins af einstökum vörum, sýni að gjaldskrá félagsins ráðist af kostnaðarlegum forsendum.¹ Ljóst sé að svigrúm ÍSP til að veita afslætti sé orðið takmarkað í dag. BST hafi aðgang að kostnaðarbókhaldi ÍSP og telur félagið stofnunina vafalaust hafa litið til þessara talna við sína rannsókn og yfirferð málsins. Þannig byggi afsláttarskilmálar ÍSP á kostnaðarlegum forsendum og greining hafi farið

¹ Hin kærða ákvörðun BST byggir ekki á kostnaðarlegum forsendum og fjallar ekki um sömu eða sambærilega útreikninga. Í ljósi trúnaðar verður ekki fjallað um inntak umræddra útreikninga.

fram á þeim. ÍSP segir að Póstmarkaðurinn eigi ekki rétt til að tjá sig um einstakar tölur eða útreikninga enda hafi slíkt aldrei tíðkast þar sem um gögn sé að ræða sem njóti trúnaðar. Þá eru ítrekuð sjónarmið um að bréfpóstur innanlands sé því sem næst að hverfa þar sem aðrar leiðir séu nýttar til samskipta við viðskiptavinum í ríkari mæli, m.a. muni íslenska ríkið hætta að senda bréf á árinu 2025. Þessar breytingar muni hafa áhrif á alla aðila á póstmarkaði og kærandi sé þar ekki undanskilinn. Þá eru sjónarmið ÍSP ítrekuð um að hagræði félagsins af magnviðskiptum sé nú hverfandi. Ef fram haldi sem á horfir sé möguleiki á að sérstakir afslættir verði felldir alveg niður og sama einingarverð látið gilda fyrir alla aðila sem senda bréf. Hrun í magni og afleidd áhrif þess hafi afleiðingar fyrir alla á markaðnum hvort sem um dreifingar- eða söfnunarmarkað sé að ræða.

114. ÍSP hafnar öllum sjónarmiðum um að reikningsfær viðskipti upp á einn mánuð geti falið í sér ólögmæta tryggðarafslætti í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Um ræði þá einingu sem almennt sé notuð í viðskiptum milli fyrirtækja. Samkvæmt erindi frá Samkeppniseftirlitinu sé um að ræða samkeppni á dreifingarmarkaði en ekki söfnunarmarkaði. Af samanburði á gjaldskrá ÍSP og Póstdreifingar ehf. megi sjá að gjaldskrá ÍSP, með og án afsláttar, sé töluvert hærri en sambærileg gjaldskrá Póstdreifingar. Það sé því langsótt að fjalla um tryggðarafslætti með umræddum breytingum á dreifingarmarkaði.
115. ÍSP segir breytingar afsláttarskilmála einkum taka mið af þróun markaðarins, s.s. magnmínkun, afkomu félagsins af bréfadreifingu, sbr. niðurstöður úr kostnaðarlíkani, ásamt fyrri athugasemdum félagsins. Gjaldskrá fyrirtækisins sé birt opinberlega og tekur lögum samkvæmt jafnt til allra. Jafnframt hafi ÍSP verið með viðskipti í reikning í fjölda ára, þar á meðal við Póstmarkaðinn, enda sé ekkert óeðlilegt eða ólöglegt við þessa tilhögun. ÍSP hafnar því að breytingin miði að því að fá aðila beint í viðskipti ÍSP frá öðrum eða feli í sér aðgangshindrun enda sé það ekki stutt neinum sjónarmiðum eða gögnum. Einfalt sé hins vegar að bera saman verðskrá samkeppninnar og draga þá ályktun að breytingin hafi engin áhrif á möguleika samkeppninnar til að hasla sér völl á markaðnum.
116. ÍSP vísar að umfjöllun um uppsögn eins stærsta viðskiptavinar Póstmarkaðarins og segir að ekki liggi fyrir hvers vegna umrætt fyrirtæki hafi ákveðið að færa viðskipti sín aftur til ÍSP frá kæranda, þ.e. hvort um ræði óánægju með núverandi bréfadreifingu eða óánægju með þjónustu. Eftir umræddar breytingar geti söfnunaraðilar áfram boðið hliðstæð kjör og áður af þeim pósti sem ÍSP dreifi og hæsti afsláttur er enn 14% líkt og áður. Með tilkomu samkeppni á dreifingarmarkaði geti söfnunaraðilar nú í fyrsta skipti átt viðskipti við nýjan dreifingaraðila sem bjóði betri viðskiptakjör en ÍSP og fyrirtæki hafi þannig val sem áður var ekki til staðar. Á sama hátt hafi söfnunaraðilar val um það hvert þeir beina sínum viðskiptum. Söfnunaraðilar verði, líkt og aðrir á markaði, að aðlagja starfsemi sína að breyttum veruleika á markaðnum. ÍSP geti ekki borið ábyrgð á því hvort viðskiptavinir segi upp viðskiptum við Póstmarkaðinn. ÍSP hafnar öllum sjónarmiðum um skeytingarleysi um þær skyldur sem hvíla á fyrirtækinu og segir sögu undanfarinna ára sýna fram á að svo sé ekki heldur hafi félagið sinnt öllum skyldum sínum sem alþjónustuveitandi, þar á meðal við breytingar á gjaldskrá, sem líkt og áður segir sé í ljósi magnþróunar, breyttrar löggjafar, kostnaðarlegra forsendna o.fl.

5.2.

117. ÍSP tekur fram í viðbótarathugasemdum sínum, vegna athugasemda Burðargjalda, að lög um pósthjónustu geri ekki ráð fyrir að öllum tilkynningum ÍSP um breytingar á gjaldskrá eða skilmálum ljúki með sérstakri stjórnarsýsluákvörðun. Í 3. mgr. 18. gr. laganna segi m.a. að BST hafi 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá. Ef stofnunin ákveður að taka einhverjar breytingar til sérstakrar skoðunar, og þar með taka stjórnarsýsluákvörðun, þá taki breytingarnar engu að síður gildi á þeim degi sem alþjónustuveitandi tilkynnti um. Þannig sé kveðið á um mögulegt lögmæti breytinga á gjaldskrá eftir á, ef mál þróast svo. Í eldri lögum hafi hins vegar verið kveðið á um að samþykkja þyrfti gjaldskrá innan einkaréttar fyrir gildistöku tilkynntra breytinga en aðrar breytingar tóku gildi í samræmi við tilkynningu þjónustuveitanda.

118. ÍSP tekur fram að BST hafi haft aðgang að kostnaðarlíkani félagsins frá upphafi og hafi því haft allar þær upplýsingar sem þarf til að meta gjaldskrárbreytingar og þar með breytingar á afsláttarskilmálum magnpósts og réttmæti þeirra. Fullyrðingum um að BST hafi ekki aðgang að viðeigandi upplýsingum er vísað á bug.
119. ÍSP telur að BST hafi fylgt öllum grundvallarreglum sem gilda um verkefni stofnunarinnar við töku hinnar kærðu ákvörðunar, bæði hvað varðar form- og efnisreglur stjórnsýsluréttar auk reglna laga nr. 98/2019.
120. ÍSP segir engar skyldur hvíla á alþjónustuveitanda samkvæmt lögum nr. 98/2019 til að tilkynna samkeppnisaðilum sérstaklega, hvorki núverandi né mögulegum, um breytingar á gjaldskrá eða skilmálum. Skylda ÍSP taki til þess að senda BST rökstuðning fyrir breytingunum sem og að birta þær á heimasíðu fyrirtækisins með a.m.k. 30 daga fyrirvara. Þessum skyldum hafi ÍSP fullnægt. Önnur túlkun á samspili 16. til 18. gr. laga nr. 98/2019 leiði til þess að aðilar á markaði sætu ekki við sama borð. Þá skipti einnig máli að kærandi sé ekki með samning við ÍSP og geti hvenær sem er beint viðskiptum sínum til samkeppnisaðila ÍSP. Þá geti ÍSP ekki borið ábyrgð á því að forsvarsmenn fyrirtækja sjái ekki ástæðu til að fylgjast með eða bregðast við tilkynningum sem birtar eru á heimasíðu ÍSP. Tilkynningar séu birtar þar til að gæta að jafnræði á markaðnum. Þá segir ÍSP að ekkert ólöglegt sé við að félagið hafi í kjölfar tilkynningar til BST fundað með viðskiptavinum og bent á breytingar sem verið væri að gera á gjaldskrá eða skilmálum, sem eru opinberir og allir geta kynnt sér, enda sé ÍSP með fjölbreytt vöruúrval á sviði pakkalþjónustu, bréfaðreifingar og ýmissar viðbótarþjónustu.
121. ÍSP hafnar því að um tryggðarafslætti sé að ræða og bendir á að reikningstímabilið miði við mánuð líkt og almennt gildi í viðskiptum. Allt aðrar forsendur hafi verið uppi í ákvörðun PFS nr. 16/2020 þar sem magn pósts hafi nær hrunið frá þeim tíma. Magn pósts sé hins vegar lykilatriði við mat á hagræði tiltekinna viðskipta, t.d. við magn sem afhent er í einu eða innan mánaðar. Þannig sé nú orðinn enginn munur af hagræði ÍSP hvað það varðar. Að öðru leyti vísar ÍSP til fyrri athugasemda og áréttar það sem þar kemur fram.

6.

122. Athugasemdir Póstmarkaðarins og Burðargjalda við viðbótarathugasemdir ÍSP bárust úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hinn 11. desember 2024.

6.1.

123. Póstmarkaðurinn hafnar því að nokkuð sem fram komi í umsögn ÍSP haggi þeim sjónarmiðum sem kærandi hefur þegar teft fram í málinu. Telur kærandi þó þörf á að benda á að ágiskun ÍSP um að BST hafi „vafalaust“ litið til talna úr rekstri fyrirtækisins við rannsókn málsins eigi sér enga stoð í efni tilkynningarinnar sjálfrar né í forsendum BST. Engin merki sjáist um að einhver slík greining hafi átt sér stað og hvað þá að ákvörðun um breytingu á afsláttarfyrirkomulagi byggji á slíkum grundvelli. Fullyrðingar um það séu innantómar og í andstöðu við fyrri framsetningu fyrirtækisins þar sem því hafi ítrekað verið haldið fram að engrar slíkrar greiningar sé þörf.
124. Póstmarkaðurinn telur þversögn vera að finna í athugasemdum ÍSP þar sem þar segi að hagræði af magnviðskiptum sé hverfandi, og afslættir verði jafnvel afnumdir í framtíðinni, og þegar litið er til þeirrar staðreyndar að þær breytingar sem deilt er um í málinu leiði til aukinna afslátta til viðskiptavina og þannig minni tekna fyrir ÍSP. Ljóst sé að afsláttarkerfi sem byggir á uppsöfnuðu magni í hverjum mánuði geri fleiri notendum fært að ná þeim mörkum sem sett eru fyrir afsláttum og þar á meðal hæstu afsláttum. Fyrir breytinguna hafi færri getað náð afsláttum, einkum hæstu afsláttum, vegna kröfu um umtalsvert magn. Í þessari þversögn ÍSP birtist að mati kæranda sú staðreynd að breytingunum sé ætlað að gera út af við samkeppni á markaðnum. Til þess sé ÍSP tilbúið til að verða af tekjum tímabundið. Einnig megi ráða af athugasemdunum að í kjölfarið sé ætlunin að hækka verð verulega og afnema alla afslætti. Áréttað er að uppsögn viðskiptavinar

kærandi sé alfarið að rekja til breytinganna enda hafi fyrirtæki ekkert hagræði af viðskiptum við kærandi í kjölfar þeirra.

6.2.

125. Burðargjöld áréttar að öllum sjónarmiðum ÍSP hafi verið svarað í fyrri erindum kærandi og ekkert í umsögninni hafi áhrif á þýðingu þeirra sjónarmiða. Kærandi tekur þó fram að hann hafi hafið starfsemi á póstmarkaði árið 1997 og lengst af átt í góðu samstarfi við ÍSP þar til stjórnarbreytingar urðu árið 2019. Þá hafnar kærandi öllum aðdróttunum að fyrirsvarsmönnum Burðargjalda um skort á eftirfylgni enda viti ÍSP vel að enginn sannleikur sé í því. Áréttað er að máli þessu hafi lokið með stjórnvaldsákvörðun og um það gilda stjórnsýslulög. BST hafi 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar og að þeim tíma liðnum geti breytingarnar tekið gildi. Þau brot sem áður hafa verið rakin á meðferð málsins brjóti gegn svokölluðum öryggisreglum stjórnsýsluréttar sem leiði jafnan sjálfstætt til þess að ákvörðun sé talin ólögmat.
126. Áréttað er að það sé alfarið á ábyrgð alþjónustuveitanda að tryggja að fyrirhugaðar breytingar berist samkeppnisaðilum, með beinni tilkynningu til þeirra, í samræmi við tilgang tilkynningar þess efnis, ella hefði ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 engan tilgang. Þá er áréttað að BST virðist hafa tekið misvísandi yfirlýsingar ÍSP gilda án sjálfstæðrar og óháðrar rannsóknar og engin merki séu um að BST hafi „vafalaust“ horft til kostnaðarbókhalds ÍSP. Þannig liggi ekkert fyrir um raunveruleg áhrif breytinganna á rekstur ÍSP, hvort þær verði til þess að auka við tekjur eða sé ætlað að fella samkeppnisaðila út af markaðnum. Ljóst sé að málið hafi ekki verið í samræmi við kröfur um málsmeðferð frá upphafi. Tekið er fram að ÍSP beri að fara að lögum eins og þau eru á hverjum tíma þrátt fyrir að samdráttur hafi orðið á póstmarkaði, sem ekki sé hægt að vísa til sem afsökunar.

IV. Niðurstöður

1.

127. Líkt og að framan er rakið lýtur mál þetta að breytingum ÍSP á skilmálum afsláttar fyrir almenn bréf (magnpóst) sem ÍSP tilkynnti til BST 28. júní 2024. Fyrirhugað var að breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst tækju gildi hinn 1. ágúst 2024, en gildistöku var síðar frestað líkt og áður greinir í kjölfar beiðni BST þar að lútandi. Breyttir skilmálar afsláttar ÍSP tóku gildi hinn 12. ágúst 2024, þegar hin kærða ákvörðun BST nr. Á-10/2024: „Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst“ var birt.
128. Með hinni kærðu ákvörðun staðfesti BST að breytingar ÍSP á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst, skv. tilkynningu fyrirtækisins til BST 28. júní 2024, væru í samræmi við meginreglur 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 3. mgr. 18. gr. laganna.
129. Í máli þessu er deilt um hvort breyting ÍSP á skilmálum afsláttar af gjaldskrá fyrirtækisins fyrir magnpóst hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, nr. 98/2019. Jafnframt kemur til skoðunar hvort að BST hafi, við málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar, gætt að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, reglna BST og SE um meðferð og úrlausn póstmála, nr. 198/2022, svo og um áhrif meintra annmarka á gildi hinnar kærðu ákvörðunar. Kærendur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði ógilt. ÍSP krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Af röksemdum BST ályktar úrskurðarnefndin að stofnunin krefjist einnig staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

2.

130. Markmið laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, er samkvæmt 1. gr. laganna að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt og til og frá landinu, m.a. með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma og með því að efla samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu. Í 3. gr. laganna kemur fram að hlutverk BST sé meðal annars að hafa eftirlit með pósthjónustu, stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti, taka þátt í þróun markaðar fyrir pósthjónustu og

upplýsingatækni, gæta þess að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu og stuðla að vernd neytenda.

131. Um alþjónustu er fjallað í III. kafla laganna. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. skulu allir notendur pósthjónustu á Íslandi eiga rétt á alþjónustu sem uppfyllir gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði. Samsvarandi þjónusta skal standa til boða notendum sem búa við sambærilegar aðstæður og skal alþjónusta á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda. Um lágmarksinntak alþjónustu er svo nánar fjallað í fjórum tölulíðum 2. mgr. 9. gr. laganna, svo og í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 400/2020. Í athugasemdum við 9. gr. í frumvarpi til laga nr. 98/2019, kemur fram að alþjónusta sé lágmarksþjónusta sem notendur pósthjónustu skuli eiga aðgang að á jafnræðisgrundvelli. Með því sé átt við að þjónustan skuli uppfylla kröfur um gæði og vera á viðráðanlegu verði en jafnframt að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis varðandi alþjónustu.
132. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu á sviði pósthjónustu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019. Áður hafði stofnunin tekið bráðabirgðaákvörðun um þessa skyldu ÍSP með ákvörðun nr. 29/2019 sem tók gildi 1. janúar 2020, en með fyrrnefndri ákvörðun gildir útnefning ÍSP til og með 31. desember 2030. Í ákvörðuninni er nánar útlistað hvað felst í þessari skyldu en ÍSP skal meðal annars bjóða notendum upp á dreifingu á magnpósti upp að 50 g (bulk letters), sbr. og ákvörðun BST nr. Á-14/2023.
133. Um viðskiptaskilmála, gjaldskrár og bókhald alþjónustuveitanda er fjallað í V. kafla laga nr. 98/2019. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. birtir alþjónustuveitandi opinberlega almenna viðskiptaskilmála og gjaldskrá sem gildir um alþjónustu sem hann sinnir hverju sinni. Telji BST skilmála brjóta gegn lögunum, reglugerðum og almennum heimildum eða skyldum alþjónustuveitanda gerir stofnunin alþjónustuveitanda grein fyrir niðurstöðu sinni og gefur honum færi á að bæta úr ágöllum innan hæfilegs frests.
134. Nánar er fjallað um gjaldskrá alþjónustuveitanda og eftirlit með henni í 17. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu skulu gjöld fyrir alþjónustu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna og skal gjaldskrá vera sú sama um allt land. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins skal gjaldskrá fyrir alþjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði. Jafnframt skulu gjaldskrár vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi.
135. Í athugasemdum við ákvæði 17. gr. í frumvarpi til laga nr. 98/2019 kemur fram að um ræði almenna skyldu til að hafa eftirlit með gjaldskrár í alþjónustu. Eftirlitið lúti ekki síst að því að tryggja að þjónustan sé veitt á viðráðanlegu verði fyrir notendur. Um 3. mgr. ákvæðisins segir að fylgjast beri með verðþróun alþjónustu með tilliti til almenns verðlags og kaupmáttar launa innan lands, auk þess sem hafa megi hliðsjón af verðlagningu í helstu viðmiðunarríkjum. Einnig þurfi að hafa eftirlit með því að uppsetning gjaldskrár sé skýr og eðlileg og að öllum notendum pósthjónustu standi til boða sama smásöluverð fyrir bréf allt að 50. gr. í samræmi við ákvæði 2. mgr.
136. Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. er BST heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Í 5. mgr. 17. gr. kemur fram að alþjónustuveitanda er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Samkvæmt 6. mgr. ákvæðisins getur BST krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði og BST getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekaða. Í athugasemdum við ákvæði 6. mgr. í frumvarpi til laganna kemur fram að með þessum aðferðum geti eftirlitsaðili metið hvort gjaldskrár alþjónustuveitanda geti talist viðráðanlegar fyrir notendur, byggðar á raunkostnaði, sem og hvort afsláttargjaldskrá fyrir söfnunaraðila og stór fyrirtæki byggist á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, s.s. kostnaðarsjónarmiðum, samkeppnissjónarmiðum, sjónarmiðum tengdum alþjónustu og hvernig

hún verði best tryggð án mikils viðbótarkostnaðar fyrir alþjónustuveitanda, eða öðrum sjónarmiðum sem eðlilegt þyki að taka tillit til við matið. BST getur samkvæmt 7. mgr. 17. gert kröfu um úrbætur telji stofnunin að gjaldskrá alþjónustu uppfylli ekki skilyrði ákvæðisins.

137. Við mat á lögmæti breytinga á gjaldskrá innan alþjónustu þarf enn fremur að líta til 18. gr. laga nr. 98/2019, sem fjallar um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu, þar á meðal magnpósts samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins, en umræddar breytingar á skilmálum og gjaldskrá alþjónustuveitanda þurfa að vera í samræmi við meginreglur 17. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laganna skal tilkynna breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst innan alþjónustu, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Alþjónustuveitandi skal fyrir sömu tímamörk senda BST fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum sem gerðar eru. Í 3. mgr. 18. gr. laganna er kveðið á um heimild BST til að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur stofnunin eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var, þ.e. ef gjaldskrárbreytingin miðar ekki að meginreglum 17. gr. laganna, þ.á m. að gjaldskráin taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.
138. BST hefur enn fremur eftirlit með kostnaðarbókhalði ÍSP, sbr. 20. gr. laga nr. 98/2019.

3.

139. Í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 kemur fram, líkt og áður segir, að breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, skuli tilkynna með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Ráðið verður af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna að tilgangur fyrirvarans sé sá að samkeppnisaðilar alþjónustuveitanda fái lágmarkssvigrúm til að bregðast við hækkunum, enda líkur til að þeir þurfi að bregðast við með breytingum á eigin gjaldskrá til sinna viðskiptavina.
140. Í kærnum er á því byggt að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki verið fylgt þeim tilkynningarfrestum sem kveðið er á um í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, þar sem kærendum hafi ekki verið tilkynnt um fyrirhugaða breytingu á skilmálum ÍSP með lögbundnum 30 daga fyrirvara.
141. Af gögnum málsins verður ráðið að ÍSP hafi birt tilkynningu á heimasíðu sinni um fyrirhugaðar breytingar 28. júní 2024 og samtímis sent tilkynningu til BST ásamt rökstuðningi fyrir þeim breytingum sem tilkynntar voru. Hinn 30 daga frestur var því uppfylltur gagnvart BST en í málinu er deilt um hvort sú skylda hafi verið uppfyllt gagnvart kærendum eða samkeppnisaðilum ÍSP.
142. Fyrir liggur að ÍSP hafi sent kærendum sérstaka tilkynningu um fyrirhugaðar breytingar hinn 26. júlí 2024 en til skoðunar kemur, í ljósi málalátbúnaðar kærenda, hvað felst í tilkynningarskyldu alþjónustuveita samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019.
143. Af skýringum við ákvæðið í frumvarpi til laganna verður ráðið að umrædd tilkynningarskylda hvíli á alþjónustuveitanda, þ.e. að alþjónustuveitanda beri að tryggja að tilkynningar um breytingar á gjaldskrá eða skilmálum berist samkeppnisaðilum innan lögbundins frests. Þannig er fallist á það með kærendum að almenn birting viðskiptaskilmála á heimasíðu alþjónustuveitanda, sbr. 16. gr., feli ekki í sér tilkynningu um breytingar í skilningi 2. mgr. 18. gr. laganna.
144. Úrskurðarnefndin telur hins vegar að sú tilkynningarskylda sem ákvæðið tekur til verði ekki túlkun með rýmri hætti en orðalag ákvæðisins og lögskýringargögn mæla fyrir um. Í tilkynningu um breytingar felst, í samræmi við hefðbundna túlkun, að upplýsingar þar að lútandi þarf hverju sinni að birta og kynna með sannanlegum hætti. Þá þurfa viðkomandi upplýsingar að vera aðgengilegar öllum þeim sem hagsmuna eiga að gæta af umræddri breytingu, en slíkir hagsmunaaðilar verða ekki tæmandi taldir með góðu móti.
145. Af því leiðir að með birtingu sérstakrar tilkynningar á heimasíðu alþjónustuveitanda, þar sem gerð er grein fyrir þeim breytingum sem um ræðir hverju sinni, uppfyllir alþjónustuveitandi tilkynningarskyldu sína gagnvart þeim sem eiga hagsmuna að gæta í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 16. gr. laganna.

146. Tilkynning ÍSP á heimasíðu félagsins hinn 28. júní 2024 greindi frá helstu áhrifum breyttra skilmála á viðskiptavinum vegna magnpósts og breyttra afsláttarkjara þar að lútandi. Var tilkynningin því fullnægjandi að efni til og kynnt á réttum vettvangi með að lágmarki 30 daga fyrirvara í skilningi ákvæðisins.

4.

147. Í IV. kafla stjórnssýslulaga, nr. 37/1993, er fjallað um andmælarétt. Samkvæmt 13. gr. skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Ákvæði 14. gr. stjórnssýslulaga mælir fyrir um málsmeðferð andmælaréttar í stjórnssýslumáli þar sem segir að eigi aðili máls rétt á að tjá sig um efni þess skuli stjórnvald svo skjótt sem því verður við komið vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar, nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram. Í 15. gr. stjórnssýslulaga er mælt fyrir um rétt aðila máls til aðgangs að skjölum og öðrum gögnum er mál varða.
148. Kærendur byggja á því að málsmeðferðarreglur stjórnssýsluréttar um andmælarétt hafi verið virtar að vettugi við meðferð málsins af hálfu BST sem leiða eigi til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar. Við mat á þessari málsástæðu kærenda verður að líta til þess hvort kærendur hafi talist aðilar máls þessa hjá BST í skilningi framangreindra ákvæða stjórnssýslulaga.
149. Í málalíbúnaði kærenda er greint frá því að BST hafi verið ljóst að fyrirhugaðar breytingar hafi veruleg neikvæð áhrif á rekstur beggja fyrirtækja. Að mati úrskurðarnefndar verður ekki annað séð en að kærendur hafi átt beinna og verulegra hagsmuna að gæta af skilmálabreytingu ÍSP og þar með af niðurstöðu BST í málinu.
150. Við mat á því hvort kærendur geti talist eiga sérstakra hagsmuna að gæta af niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar verður annars vegar að líta til þess að hin kærða ákvörðun tekur ekki aðeins til söfnunaraðila heldur einnig til allra annarra stórra sendenda, þ.e. allra fyrirtækja sem afhenda mikið magn bréfpósts í starfsemi sinni, óháð því að hagsmunir eins hagaðila kunna að vera andstæðir hagsmunum annarra hagaðila. Ákvæði laga nr. 98/2019 gera ekki þá fortakslausu kröfu til BST að stofnuninni sé skylt að kalla eftir umsögn allra hugsanlegra hagsmunaaðila í hverju máli, á grundvelli stjórnssýslulaga, en í því sambandi þarf m.a. að líta til þess að óljóst getur verið hverjir teljast beinir hagsmunaaðilar hverju sinni. Mat á skyldu stjórnvalds á grundvelli 13. gr. stjórnssýslulaga þarf þar af leiðandi að miða við það mál sem er til meðferðar hverju sinni.
151. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er hins vegar sérstaklega vikið að hagsmunum söfnunaraðila á póstmarkaði og bent á að hin kærða ákvörðun komi ekki í veg fyrir áframhaldandi starfsemi slíkra aðila, þrátt fyrir að sjónarmið þess efnis hafi komið fram við meðferð málsins. Í röksemdum BST til úrskurðarnefndarinnar, sbr. erindi til kærenda 23. ágúst 2024, er enn fremur sérstaklega tekið fram að samkeppnisleg áhrif breytingarinnar takmarkist við afmarkaðan hluta söfnunarmarkaðar fyrir bréfpóst en sé til hagsbóta fyrir þorra neytenda.
152. Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að BST hafi verið eða mátt vera ljóst að hagsmunir kærenda af úrlausn málsins hafi verið verulegir, beinir og sérstakir sem veiti þeim aðilastöðu, enda hafi hin kærða ákvörðun verið til þess fallin að hafa íþyngjandi áhrif á hagsmuni kærenda, umfram aðra.
153. Í athugasemdum við IV. kafla, í frumvarpi því sem varð að stjórnssýslulögum, er tekið fram að í andmælaireglunni felist að aðili máls, sem til meðferðar er hjá stjórnvaldi, skuli eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður sem ákvörðun muni byggjast á, leiðrétta framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Andmælaireglan á ekki aðeins að tryggja hagsmuni aðila heldur einnig að stuðla að því að mál verði betur upplýst og að því leyti tengist hún rannsóknarreglu stjórnssýsluréttar, þ.e. að stjórnvöld eigi að stuðla að því að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnssýslulaga.

154. Verður því næst að líta til þess hvort BST hafi við meðferð málsins gætt að kjarna andmælaþreglunnar, þ.e. að málsaðilum hafi verið tryggður réttur til að tjá sig um mál áður en ákvörðun er tekin í því eða það hafi verið bersýnilega óþarft í máli þessu. Slík tilvik eru einkum þegar afstaða og rök aðila liggja fyrir í málsgögnum og þá telst það einnig almennt óþarft þegar um hreina ívilnandi ákvörðun er að ræða, sbr. athugasemdir við 14. gr. í frumvarpi til stjórnsýslulaga.
155. Þegar til stendur að taka stjórnvaldsákvörðun, sem líkur eru á að muni hafa sérstaklega íþyngjandi áhrif á afmarkaðan hóp, líkt og á við um kærðendur í máli þessu, ber stjórnvaldi að gæta þess að afstaða aðila liggja fyrir þegar ákvörðun er tekin. Telur úrskurðarnefndin að BST hafi bæði verið rétt og skylt að tilkynna kærðendum um tilvist stjórnsýslumálsins og fyrirhugaðrar töku stjórnvaldsákvörðunar í málinu, leita eftir afstöðu þeirra og eftir þörfum afla upplýsinga frá þeim, í samræmi við ákvæði 13., 14. og 15. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 10. gr. sömu laga.
156. Með vísan til málalíbúnaðar Póstmarkaðarins, þess efnis að BST hafi synjað fyrirtækinu um aðgang að gögnum málsins, áréttar úrskurðarnefndin að gögn málsins bera ekki með sér að Póstmarkaðurinn hafi óskað eftir því að sjónarmið fyrirtækisins yrðu tekin til skoðunar við meðferð málsins eða að kæranda sjálfum hafi beinlínis verið meinaður aðgangur að gögnum málsins þegar eftir því hafi verið leitað. Af gögnum málsins verður hins vegar ráðið að beiðni þess efnis hafi borist frá aðskildum lögaðila, Póstdreifingu ehf., sem ekki er kærandi máls þessa hjá úrskurðarnefndinni, óháð tengslum umræddra lögaðila. Með sömu forsendum verður ekki fallist á að Póstmarkaðurinn hafi komið andmælum sínum að við meðferð málsins hjá BST.
157. Kærðendur hafa nýtt sér kærurétt sinn samkvæmt úrskurðarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019, og njóta þar af leiðandi óumdeilt aðilastöðu í máli þessu hjá úrskurðarnefndinni.

5.

158. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga hvílir sú skylda á stjórnvaldi að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Því er stjórnvöldum nauðsynlegt að rannsaka mál og þar með afla upplýsinga um málsatvik eða óska eftir frekari gögnum að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja rétta niðurstöðu í máli.
159. Í kærnum birtist það sjónarmið að BST hafi borið að krefjast eða kalla eftir nánari upplýsingum eða kostnaðarlegum greiningum um þær fullyrðingar ÍSP að ekki hljóti neitt hagræði af því að fá sendingar í miklu magni frá söfnunaraðilum umfram aðra stóra sendendur. Telja kærðendur að BST hafi borið að leggja sérstakt mat á það kostnaðarhagræði sem ÍSP vísaði til sem rökstuðnings fyrir breytingunni þar sem gjaldskrá þurfi samkvæmt lögum nr. 98/2019 að taka mið af raunkostnaði ÍSP við að veita þjónustuna, sbr. 2. mgr. 18. gr. og 17. gr. laganna. Leiði skortur þar að lútandi til þess að ógilda beri hina kærðu ákvörðun.

5.1. Ákvæði laga um pósthjónustu, nr. 98/2019

160. Við mat á því hvort að rannsókn stjórnvalds teljist fullnægjandi samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, og hvaða upplýsinga stjórnvöldum ber að afla hverju sinni, er nauðsynlegt að taka mið af eðli stjórnsýslumálsins og þeirri réttarheimild sem er grundvöllur ákvörðunarinnar. Efnisreglurnar stýra því í reynd hvaða upplýsinga stjórnvaldinu beri að afla. Þannig ber stjórnvöldum að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru svo að hægt sé að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem ætlun er að byggja stjórnvaldsákvörðun á.
161. Hlutverk BST þegar kemur að breytingum á gjaldskrá ÍSP felst samkvæmt lögum nr. 98/2019 einkum í því að meta hvort slíkar breytingar séu studdar fullnægjandi rökum. Þegar stjórnvaldsákvörðun er til undirbúnings og meðferðar ber BST að afla gagna og upplýsinga, sbr. m.a. 10., 13., 14. og 15. gr. stjórnsýslulaga, í því skyni að vinna að því að mál verði upplýst og niðurstaða stofnunarinnar verði í samræmi við þau sjónarmið sem BST ber lögum samkvæmt að hafa eftirlit með að sé fylgt. Með það að leiðarljósi þarf gjaldskrá ÍSP að samræmast ákvæðum og meginreglum þeim er birtast í 17. gr. laganna. Þannig hefur ÍSP fullt forræði á því að móta sitt afsláttarfyrrkomulag, innan þeirra marka sem lög um pósthjónustu setja.

162. Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar BST er vikið að 5. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 sem kveður á um að alþjónustuveitanda sé heimilt, en ekki skylt, að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Með ákvörðun BST nr. Á-15/2023 hafi sérstök gjaldskrá magnpósts verið sameinuð gjaldskrá fyrir almenn bréf en afslættir veittir eftir magni hverju sinni.
163. Úrskurðarnefndin áréttar í þessu sambandi að þrátt fyrir að afsláttargjaldskrá fyrir magnpóst hafi verið sameinuð almennri gjaldskrá, sbr. ákvörðun BST nr. Á-15/2023, þá eru enn veittir sérstakir afslættir frá gjaldskrá fyrir söfnunaraðila og stórnotendur eftir því magni sem afhent er til dreifingar. Þeir afslættir sem ÍSP veitir sérstaklega vegna magnpósts þurfa því, líkt og á við um sérstaka gjaldskrá vegna magnpósts, að byggja á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum og samræmast meginreglum 17. gr. laga nr. 98/2019.
164. BST tekur fram í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar að ekki verði séð að breytingar ÍSP komi í veg fyrir að söfnunaraðilar geti áfram sinnt sínum viðskiptavinum eins og áður og jafnvel betur þar sem þeir verði ekki lengur háðir því að safna upp í ákveðið magn til þess að ná hámarksafslætti. Þá tók BST fram að ekki væri um að ræða breytingu á afsláttarprósentum en ljóst væri að fleiri geti nýtt sér staðgreiðsluafslátt þar sem lágmarksmagn yrði lægra, jafnræði aukið og þjónusta ÍSP bætt.
165. Í hinum breyttu skilmálum afslátta ÍSP vegna magnpósts felst að afslættir verða nú hvoru tveggja veittir á mánaðargrundvelli, innan viðskiptasambands við ÍSP, og einnig í staðgreiðsluviðskiptum í samræmi við afsláttartöflu og afhent magn hverju sinni. Þá er lágmarksmagn til að njóta magnafslátta fyrir bréfpóst lækkað úr 1.000 afhentum bréfum hverju sinni niður í 100 afhent bréf, ýmist innan hvers mánaðar í reikningsviðskiptum við ÍSP eða miðað við fjölda hverju sinni í staðgreiðsluviðskiptum. Gjaldskrá ÍSP var ekki breytt að öðru leyti og eru bæði einingarverð og afsláttarprósentur þær sömu. Hins vegar hefur lágmarksmagn til að njóta magnafslátta verið lækkað um 90%.
166. Úrskurðarnefndin bendir í þessu sambandi á að þrátt fyrir að hin kærða ákvörðun feli ekki í sér breytingu á eiginlegri gjaldskrá alþjónustuveitanda, þ.e. breytingu á verði eða afsláttarprósentum, þá er um skilmálabreytingu að ræða. Af umræddum skilmálabreytingum leiðir að endanlegur kostnaður viðskiptavina ÍSP, samkvæmt gjaldskrá fyrirtækisins, breytist með auknum magnafsláttum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Bar BST þannig í ljósi eftirlitshlutverks stofnunarinnar að meta hvort ákvörðun ÍSP, um breytingu á skilmálum afslátta vegna magnpósts innan alþjónustu, samræmist meginreglum 17. gr. laga nr. 98/2019, við mat á því hvort breytingarnar samræmist ákvæði 18. gr. laganna, og hvort ástæða hafi verið til inngrips af hálfu BST, þar á meðal að afla nánari upplýsinga, rökstuðnings eða gagna.
167. Í niðurlagi hinnar kærðu ákvörðunar tekur BST fram að breyting ÍSP á skilmálum afslátta vegna magnpósts endurspegli þá breytingu sem hafi orðið á bréfamarkaði á undanförunum árum og féllst stofnunin á rökstuðning ÍSP hvað það varðar. BST taldi breytingar ÍSP á skilmálum afslátta fyrir magnpóst samkvæmt framangreindu í samræmi við meginreglur 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar.
168. Við mat á því hvort og að hvaða marki BST hafi verið rétt og skylt að afla nánari upplýsinga verður að líta til matskenndra heimilda BST á grundvelli laga um pósthjónustu, nr. 98/2019. Í 4. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 er mælt fyrir um heimild BST til að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu. Samkvæmt 7. mgr. 17. gr. getur BST krafist úrbóta ef stofnunin telur að gjaldskrá alþjónustu uppfylli ekki kröfur ákvæðisins. Á grundvelli 3. mgr. 18. gr. laganna er BST enn fremur heimilt, en ekki skylt, að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var um. Ber jafnframt að hafa hliðsjón af 6. mgr. 17. gr. laganna þegar metið er hvort grípa eigi til heimildar samkvæmt 3. mgr. 18. gr., enda fer útreikningur á gjaldskrá innan alþjónustu eftir meginreglum

ákvæðis 17. gr. Í 6. mgr. 17. gr. er vikið að heimild BST til að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði.

169. Í eftirlitshlutverki BST felst að gæta þess að hinir breyttu skilmálar á afsláttargjaldskrá ÍSP vegna magnpósts teljist viðráðanlegir fyrir notendur, að gætt hafi verið jafnræðis, að gjaldskrá alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði auk þess sem gjaldskrá skal vera auðskiljanleg og gagnsæi tryggt. Þá þarf að líta til þess hvort afsláttargjaldskrá alþjónustuveitanda fyrir söfnunaraðila og stór fyrirtæki byggist á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, m.a. með tilliti til kostnaðar og samkeppnissjónarmiða, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019.
170. Úrskurðarnefndin getur ekki fallist á það sjónarmið kæranda að hin kærða ákvörðun beri með sér að BST hafi verið með öllu ókunnugt um það hvert er hagræði ÍSP af magnpósti er eða um rekstrarkostnað fyrirtækisins í þágu alþjónustu. Þannig verður ekki fram hjá því litið að BST hefur eftirlit með gjaldskrárbreytingum ÍSP samkvæmt 20. gr. laga nr. 98/2019 og hefur í fjölda tilvika tekið ákvarðanir með hliðsjón af kostnaðarbókhaldi ÍSP, rekstrarkostnaði og raunkostnaði ÍSP vegna alþjónustu, sbr. fyrri ákvarðanir stofnunarinnar.
171. Til hliðsjónar má nefna að með ákvörðun BST nr. Á-1/2023 „*Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir bréf og magnpóst innan alþjónustu*“ féllst stofnunin t.a.m. á tilgreinda gjaldskrárhækkun ÍSP en rök fyrrgreindrar gjaldskrárhækkunar voru þau að nauðsynlegt hafi verið að hækka gjaldskrá fyrir almenn bréf og magnpóst til að fyrirtækið geti viðhaldið nauðsynlegum innviðum (dreifingarkerfi) svo félagið geti uppfyllt þær skyldur sem á félaginu hvíla, á grundvelli upplýsinga úr kostnaðarbókhaldi ÍSP. Röksemdir sama efnis er að finna vegna ákvörðunar BST nr. Á-15/2023 „*Breytingar á verðskrá Íslandspósts ohf. fyrir almenn bréf og magnpóst*“ en í málinu er m.a. tekið fram að áætlanir ÍSP árið 2024 geri ráð fyrir áframhaldandi hagræðingaraðgerðum.
172. Áhrif þeirra breytinga sem eru til umfjöllunar í máli þessu hljóta hins vegar, eðli málsins samkvæmt, að verða þau að ÍSP mun veita afslætti í ríkara mæli en áður þar sem lágmarksfjöldi til að njóta afsláttar hefur verið lækkaður umtalsvert og tímabil til útreiknings afslátta verið fært frá stakri afhendingu yfir í heilan mánuð hverju sinni. Kostnaður ÍSP af magnpósti mun þar af leiðandi óhjákvæmilega aukast vegna aukins umfangs afslátta frá fyrri skilmálum magnafslátta.
173. Í forsendum BST er, þrátt fyrir framangreint, ekki vikið að þýðingu raunkostnaðar við að veita þjónustu innan alþjónustu, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2018, fyrir niðurstöðu málsins. Þá er ekki vikið að því hvaða marki niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar geti talist í samræmi við hverfandi hagræði af móttöku magnpósts í ljósi fækkunar bréfpósta, í samræmi við rökstuðning ÍSP með tilkynningu um breytingar, dags. 28. júní 2024. Þannig verður ekki séð að BST hafi leitast eftir því að afla upplýsinga við meðferð málsins með það að markmiði að upplýsa hugsanlegt misræmi um þau kostnaðarsjónarmið sem ákvörðunin byggði á.
174. Að mati nefndarinnar verður ekki ráðið af niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að BST hafi aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem hin kærða ákvörðun átti að byggja á, með hliðsjón af lagagrundvelli málsins, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Þannig var rannsókn hinnar kærðu ákvörðunar haldin þeim annmarka að tiltekin lögbundin sjónarmið, s.s. samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna, voru ekki tekin til sérstakrar skoðunar eða rannsóknar af hálfu BST þrátt fyrir að slíkt hefði verið til þess fallið að tryggja að málið yrði upplýst með fullnægjandi hætti.

5.2. Rökstuðningur

175. Krafa 10. gr. stjórnarsýslulaga, um að mál sé nægjanlega upplýst þegar ákvörðun er tekin, er nátengd ákvæði 22. gr. stjórnarsýslulaga sem mælir fyrir um kröfur til efnis rökstuðnings stjórnvaldsákvarðana. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til stjórnarsýslulaga kemur fram að rökstuðningur eigi að meginstefnu til að vera stuttur, en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð. Þegar ákvörðun er byggð á réttarreglu, sem eftirlætur stjórnvaldi mat, veitir tilvísun til þeirrar réttarreglu almennt takmarkaðar upplýsingar um þær ástæður sem leiddu til niðurstöðu málsins.

Krafa um rökstuðning er sérstaklega rík við þær aðstæður og enn fremur þegar ákvörðun er sérstaklega íþyngjandi fyrir tiltekna aðila. Það er því nauðsynlegt í slíkum tilvikum að greina skýrlega frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

176. Ljóst er að BST þarf að líta til margvíslegra sjónarmiða við mat á því hvort breyting á skilmálum magnafsláttanna innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2018, sé í samræmi við meginreglur 17. gr. laganna. Niðurstaða BST samkvæmt hinni kærðu ákvörðun byggir á þeim röksemdum að breytingin leiði til aukins jafnræðis milli fyrirtækja og söfnunaraðila sem sendi bréfpóst í einhverju magni þar sem fleiri eigi möguleika á að njóta afsláttarkjara eftir breytinguna. Þá byggir niðurstaða BST á því að með breytingunni náist jafnara flæði og aukin festa í móttöku magnsendinga, sem muni auka hagræði innan starfsemi ÍSP. Þannig kemur fram að umrædd skilmálabreyting stefni að því markmiði að ná og síðar viðhalda jafnari dreifingu magnpósts með auknum möguleikum á afsláttarkjörum, í því skyni að jafna álag á innviði og dreifikerfi ÍSP. Forsendur hinnar kærðu ákvörðunar byggja að þessu leyti að tilteknum málefnalegum og lögbundnum sjónarmiðum samkvæmt lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019.
177. ÍSP tók sérstaklega fram í röksemdum sínum til BST að hagræði félagsins af magnpósti sé í dag orðið hverfandi. Þar af leiðandi hafi verið nauðsynlegt að gera breytingar á gildandi afsláttarkjörum eftir því sem magnið hefur farið minnkandi. Tilgangurinn sé fyrst og fremst sá að afslættir endurspegli mögulegt hagæði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila eða stóra sendendur. Þá er stefnt að því af hálfu fyrirtækisins að stórir sendendur eða söfnunaraðilar afhendi bréfpóst án óþarfa tafa, sem stafi af vilja til að njóta magnafslátta hjá ÍSP. Úrskurðarnefndin dregur þann rökstuðning ÍSP ekki í efa.
178. Í rökstuðningi BST er hins vegar ekki að nokkru marki greint frá því hvort hagræði af starfsemi söfnunaraðila, eða skortur þar á, hafi haft áhrif á efnislega niðurstöðu málsins og, ef svo er, að hvaða marki. Þá er ekki tekin afstaða til þess hvernig röksemdir ÍSP, um takmarkað hagræði af vinnu söfnunaraðila, samræmist veitingu afslátta í auknu magni umfram það sem áður var.
179. Að mati úrskurðarnefndarinnar var BST bæði rétt og skylt að afla upplýsinga, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og greina frá því í niðurstöðu sinni hvers vegna kostnaðarþættir og hagkvæmni höfðu ekki áhrif á efnislega niðurstöðu stofnunarinnar, einkum í ljósi fyrri ákvarðana BST, röksemda ÍSP og matskenndra ákvæða laga nr. 98/2019. Þannig er rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar haldinn þeim annmarka að þessi sjónarmið voru ekki tekin til nánari umfjöllunar af hálfu BST þrátt fyrir að stofnuninni beri að líta til þeirra við framkvæmd eftirlitshlutverks síns. Rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar er þar af leiðandi ekki fullnægjandi í skilningi 22. gr. stjórnsýslulaga, sem gerir þær kröfur að aðilar máls geti skilið hvers vegna matskennd ákvörðun stjórnvalds varð sú sem raun varð og hvaða rök búi þar að baki.

5.3. Reglur nr. 198/2022

180. Kærendur byggja kröfu sína um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar einnig á því að skort hafi á samráði BST við Samkeppniseftirlitið við meðferð málsins sem hafi verið í andstöðu við reglur nr. 198/2022, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 98/2019 og 10. gr. stjórnsýslulaga.
181. Fallist er á það með BST að ákvarðanir vegna gjaldskrárbreytinga alþjónustuveitanda heyri undir valdsvið BST skv. e. lið 1. mgr. 4. gr. reglnanna, sbr. einnig viðmið 2. mgr. 7. gr. reglnanna. Þrátt fyrir það getur BST verið rétt að leita sjónarmiða SE og öfugt við meðferð mála í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglna nr. 198/2022.
182. Gögn málsins bera með sér að BST hafi, áður en hin kærða ákvörðun var tekin, verið kunnugt um að skilmálabreyting magnafslátta hafi verið tilkynnt til SE, sbr. tölvupóstur þess efnis sem barst SE með afriti til BST frá þriðja aðila, Póstdreifingu ehf., hinn 29. júlí 2024. Samvinna BST og SE hefði verið til þess fallin að upplýsa málið frekar þar sem líkur voru á að undirliggjandi ágreiningur tæki til málaflokka sem heyra undir báðar stofnanir, sbr. og 9. gr. reglna nr. 198/2022.
183. Úrskurðarnefndin telur sér hins vegar ekki fært að slá því föstu að skortur á samvinnu BST og SE við meðferð málsins hafi falið í sér skýrt brot gegn reglum nr. 198/2022 og þar með brot gegn

rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, einkum með hliðsjón af matskenndu orðalagi fyrrgreindra reglna.

6.

184. Kærendur byggja á því að hinir nýju skilmálar, sem staðfestir voru með hinni kærðu ákvörðun, séu ekki í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005, einkum 11. gr. laganna.
185. Á grundvelli laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, ber BST að stuðla að því, við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögunum, að markmið laganna náist, þar á meðal að samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu verði eflað, sbr. 1. gr. og 1. tölul. 2. mgr. 3. gr. laganna.
186. Úrskurðarnefndin tekur hins vegar ekki afstöðu til málsástæðna kæranda sem lúta í grundvallaratriðum að ákvæðum samkeppnislaga en ekki laga um pósthjónustu, s.s. um markaðsstöðu ÍSP í skilningi 11. gr. samkeppnislaga eða áhrif afsláttar ÍSP til viðskiptavina á samkeppni í skilningi ákvæðisins.
187. Úrlausn álitaefna þar að lútandi heyrir réttilega undir Samkeppniseftirlitið á grundvelli samkeppnislaga.

V.

Samantekt á niðurstöðum

188. Með vísan til alls framangreinds er hin kærða ákvörðun BST nr. Á-10/2024: „*Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst*“, dags. 12. ágúst 2024, felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka málið til málsmeðferðar að nýju.
189. Það er niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að slíka verulega annmarka hafi verið að finna á málsmeðferð BST að ekki verði hjá því komist að ógilda hina kærðu ákvörðun.
190. Úrskurðarnefndin tekur í ljósi þessa ekki afstöðu til þess hvort skilmálabreyting ÍSP hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, nr. 98/2019.

VI.

Ákvörðun um málskostnað – málskot til dómstóla

191. Samkvæmt 42. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, sæta ákvarðanir Byggðastofnunar um pósthjónustu sem teknar eru samkvæmt lögunum kærur til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sem er æðra sett stjórnvald vegna ákvarðana BST, sbr. einnig 26. gr. stjórnsýslulaga. Um meðferð kærur vegna ákvarðana BST skulu gilda sömu málsmeðferðarreglur og gilda um úrskurði nefndarinnar á sviði fjarskiptamála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021.
192. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekinda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, rekstur málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nánar er vikið að málskostnaði fyrir nefndinni í 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með vísan til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10052/2019, er af hálfu úrskurðarnefndar ekki krafist málskostsgjalds skv. 6. gr. reglugerðarinnar.
193. Líkt og framan er rakið hefur úrskurðarnefndin fallist á kröfur kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar BST. Af þeim sökum greiðist allur málskostnaður úr ríkissjóði samkvæmt úrskurðarorði með vísan til framangreindra laga og reglna. Það ber að athuga að í málskostnaðarákvörðun er einnig tekið tillit til málskostnaðar vegna úrskurðar í málinu frá 3. október 2024 þar sem kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa var hafnað.

194. Hafi kærendur greitt málskotsgjald að fjárhæð 150.000 kr. í ríkissjóð, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009, ber að endurgreiða þeim það.
195. Vilji aðilar ekki una úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er unnt að bera úrskurðinn undir dómstóla. Slíkt mál má höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

VII.

Úrskurðarorð:

Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 10/2024, dags. 12. ágúst 2024, um tilkynningu Íslandspóst ohf. um breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpósts, er felld úr gildi.

Málskostnaður að fjárhæð 4.095.000,- kr. greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 31. mars 2025

Pórður Bogason, formaður

(sign)

Kirstín Þ. Flygenring

(sign)

Kjartan Briem

(sign)