

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 1/2017

Póstmarkaðurinn ehf.
gegn
Samkeppniseftirlitinu

I

Kröfur málsaðila

Með kæru dagsettri 16. mars 2017 hefur Póstmarkaðurinn ehf., hér eftir nefndur áfrýjandi, kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, nr. 8/2017 frá 17. febrúar 2017, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í hinni kærðu ákvörðun eru forsendur sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst hf. (Íslandspóstur) dagsett 3. febrúar 2017, skýrðar og fjallað um sjónarmið aðila.

Áfrýjandi krefst þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Til vara krefst áfrýjandi þess að c-f liðir 13. gr. ákvörðunarorða verði felldir úr gildi og að Samkeppniseftirlitinu verði gert að ljúka málsmeðferð í þeim málum sem þar eru tilgreind.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Málið varðar póstmarkaðinn og samskipti fyrirtækja á þeim markaði.

Samkvæmt lögum um póstþjónustu hefur íslenska ríkið einkarétt á póstþjónustu vegna áritaðra bréfa allt að 50 gr. Annast Íslandspóstur einkarétt ríkisins á grundvelli rekstrarleyfis frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS). Jafnframt hefur Íslandspósti verið falið að sinna svonefndri alþjónustu í samræmi við ákvæði laga um póstþjónustu. Í henni felst ákveðin lágmarkspóstþjónusta sem allir landsmenn eiga rétt á.

Íslandspóstur hefur 100% markaðshlutdeild í dreifingu áritaðs pósts, 0-50 gr., og á grunni einkaréttarins og hlutverks fyrirtækisins sem rekstrarleyfishafa og alþjónustuveitanda hefur Íslandspóstur byggt upp öflugt landsdreifikerfi. Þá hefur Íslandspóstur jafnframt haslað sér

völl á tengdum mörkuðum. Keppinautar Íslandspósts geta þurft tiltekinn aðgang að umræddu dreifikerfi Íslandspósts og geta því einnig verið viðskiptavinir fyrirtækisins.

Vegna kvartana og ábendinga frá aðilum sem starfa á einstökum undirmörkuðum pósthjónustu eða tengdum mörkuðum, þ.m.t. frá áfrýjanda, hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn málsins. Meðan á málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna kvartana stóð yfir óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um sátt sem miðaði að því að ljúka rannsókn og meðferð umræddra mála. Lauk þeim viðræðum með sátt sem var undirrituð 3. febrúar 2017. Við undirbúning sáttarinnar óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum frá aðilum undirliggjandi mála og hafði samráð við PFS.

Með sáttinni skuldbindur Íslandspóstur sig til að gera breytingar á skipulagi sínu og starfsháttum. Að mati Samkeppniseftirlitsins miða þessar ráðstafanir að því að efla samkeppni á þeim sviðum póstmarkaðar sem fyrirtækið starfar á, með því að vinna gegn þeim samkeppnishömlum sem Samkeppniseftirlitið telur að stafi af stöðu Íslandspósts á póstmarkaði og tengdum mörkuðum. Í sáttinni felst ekki að Íslandspóstur viðurkenni brot á 11. gr. samkeppnislaga eða greiði sektir. Með ákvörðuninni lauk rannsókn Samkeppniseftirlitsins á kvörtunum sem stofnunin hafði haft til meðferðar, sbr. 13. gr. ákvörðunarorða. Samhliða tilkynnti Samkeppniseftirlitið áfrýjanda að ekki yrði aðhafast frekar á grundvelli erindis sem áfrýjandi sendi 25. febrúar 2013.

Í hinni kærðu ákvörðun eru forsendur sáttarinnar skýrðar og fjallað um sjónarmið aðila. Er sáttin birt í ákvörðunarorðum. Um málsatvik að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 3. apríl 2017. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust áfrýjunarnefndinni 27. apríl 2017 og svar Samkeppniseftirlitsins við þeim 8. maí 2017.

Íslandspósti var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum í málinu sem umsagnaraðila en taldi ekki ástæðu til þess.

Uppkvaðning úrskurðarins hefur dregist vegna sumarleyfa nefndarmanna.

IV

RÖKSEMDIR MÁLSAÐILA

1. Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Áfrýjandi bendir á að í 1. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga sé mælt fyrir um heimild Samkeppniseftirlitsins til að ljúka málum með sátt. Telur áfrýjandi að framkvæmd Samkeppniseftirlitsins hafi verið í samræmi við orðalag ákvæðisins. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 hafi ekki verið gerð krafa um skýra viðurkenningu sakar en sekt ákveðin. Áfrýjandi telur að þarna hafi þó ekki verið um stefnubreytingu að ræða en í þeim sáttamálum sem fylgdu í kjölfarið hafi ekki þýtt fyrir fyrirtæki að vísa til fordæmis í fyrrgreindu máli sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafi verið sérstaks eðlis og undantekning frá meginreglunni. Áfrýjandi bendir á að með hinni kærðu ákvörðun hafi Samkeppniseftirlitið gengið frá sátt þar sem hvorki sé krafist viðurkenningar á sök né greiðslu sekta og telur að Samkeppniseftirlitið hafi ekki lagaheimild til þess að ljúka máli með þessum hætti. Vísar áfrýjandi til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2013 í þessu sambandi.

Þá bendir áfrýjandi á að af réttmætisreglu stjórnvölduráttarins leiði að stjórnvöld verða ávallt að byggja matskenndar ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum. Verði í þessu sambandi að horfa til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. laganna, og svo hlutverks Samkeppniseftirlitsins eins og það sé skilgreint í 8. gr. laganna. Þá vísar áfrýjandi til þess að réttmætisreglan sé náskyld jafnræðisreglu stjórnvölduráttarinnar sem leggi þær skyldur á stjórnvöld að gæta samræmis og jafnræðis við úrlausnir mála.

Bendir áfrýjandi einnig á að í 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 sé vísað til sjónarmiða sem geti talist málefnaleg við mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar.

Áfrýjandi bendir á að Samkeppniseftirlitið rökstyðji þessi málalok m.a. með vísan til flókins lagaumhverfis og erfiðleika við greiningu á milli rekstrar Íslandspósts innan einkaréttar og alþjónustu annars vegar og samkeppnisrekstrar hins vegar. Bendir áfrýjandi á að Samkeppniseftirlitið hafi í málum er varða 11. gr. samkeppnislaga gert mjög ríkar kröfur til fyrirtækja til þekkingar á eigin rekstri og að engin áhöld séu um greiningu markaða eða hlutdeild Íslandspósts. Verði ekki séð að Íslandspósti sé meiri vandi á höndum en gengur og gerist í rekstri fyrirtækja almennt við greiningu á kostnaðarskiptingu milli einkaréttar og alþjónustu annars vegar og samkeppnisrekstrar hins vegar. Um sé að ræða ríkisfyrirtæki sem starfað hafi á þessum markaði til áratuga og engar forsendur til annars en að gera ríkar

kröfur til þekkingar þess á þessum þáttum rekstrarins. Þá njóta fyrirtæki almennt engra leiðbeininga um það hvernig greina ber hagræði af viðskiptum, hvað megi og hvað megi ekki, þegar kemur að beitingu 11. gr. samkeppnislaga og hefur Samkeppniseftirlitið endurtekið hafnað því að veita leiðbeiningar um þetta efni.

Þá bendir áfrýjandi á að þótt því verði ekki á móti mælt að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins sé um sumt til bóta þá sjái áfrýjandi ekki að með sáttinni séu þau mál til lykta leidd sem hafi verið tilefni rannsóknarinnar. Með sáttinni sé fyrst og síðast miðað að því að skapa umgjörð um starfsemi Íslandspósts til framtíðar og draga úr hættu á víxlniðurgreiðslu milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar. Kvartanir áfrýjanda hafi þó einnig snúið að þáttum sem höfðu ekkert með skiptingu kostnaðar milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar að gera, svo sem sölusynjun og annars konar brot gegn 11. gr. samkeppnislaga. Þá telur áfrýjandi ennfremur að markmiði sáttarinnar um að tryggja að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af tekjum af einkarétti sé engan veginn náð. Í þessu sambandi vísar áfrýjandi til sölusynjunar Íslandspósts á árunum 2008-2010 og meðferð Samkeppniseftirlitsins á kvörtun hans en ljóst sé að efnisatriði kvörtunarinnar tengjast ekki þeim skilyrðum sem Íslandspósti sé gert að undirgangast í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar. Það sama gildi um erindi áfrýjanda 3. maí 2010, erindi vegna dagstafar svo og vegna gjaldskrár 51-2000 gr. Þá kvartaði áfrýjandi í október 2011 vegna uppbyggingar Íslandspósts á nýrri þjónustu undir heitinu Mappan. Sú kvörtun sé sú eina sem tengist efni sáttarinnar og ákvörðunarorðum með einhverjum hætti, enda lúti hún að aðgreiningu einkaréttar og alþjónustu frá samkeppnisrekstri.

Áfrýjandi skilur meginefni hinnar kærðu ákvörðunar og ákvörðunarorð svo að með sáttinni sé ekki síst stefnt að því að skilja á milli einkaréttar og samkeppnisrekstrar Íslandspósts með þeim hætti að komið verði í veg fyrir víxlniðurgreiðslu sem skapi fyrirtækinu forskot á samkeppnismörkuðum. Uppgjör við fortíðina sé látið liggja milli hluta en horft til þess að skapa eðlilegar samkeppnisaðstæður til framtíðar. Áfrýjandi telur að markmiðið sé í sjálfu sér virðingarvert þótt hann sé ósammála ákvörðun um að gera ekki upp fortíðina en gallinn sé sá að með sáttinni sé ekki stuðlað að eðlilegu samkeppnisumhverfi til framtíðar.

Bendir áfrýjandi m.a. á að í hinnar kærðu ákvörðun sé lagt til grundvallar við aðgreiningu á milli einkaréttar og samkeppnisþátta að Íslandspóstur meti langtímameðalviðbótarkostnað sérhvers samkeppnisþátta (LRAIC) sem skilgreindur sé í sáttinni. Aðferðafræðin sé í sjálfu sér góð og gild og geti verið til þess fallin að nálgast það markmið sem að sé stefnt. Það skipti hins vegar sköpum fyrir útkomuna hvernig þessi aðferðafræði sé notuð.

Þá skiptir að mati áfrýjanda miklu við úrlausn þessa máls að skilningur ríki um það hvernig Íslandspóstur hefur gengið um einkaréttinn til fjölda ára og vísast til gagna málsins um það.

Í hinni kærðu ákvörðun sé ekki tekið á fortíðinni eða þeirri augljósu skekkju sem hafi verið sköpuð á samkeppnismörkuðum til framtíðar. Afleiðingin sé sú að hin kærða ákvörðun nái ekki því markmiði að draga úr samkeppnishömlum til framtíðar.

Áfrýjandi telur að hin kærða ákvörðun sé án fordæma og hvorki í samræmi við skýr ákvæði samkeppnislaga né framkvæmd samkeppnisyfivalda í málum er lúta að 11. gr. samkeppnislaga. Með sáttinni séu kvartanir áfrýjanda felldar niður án rökstuðnings og án þess að séð verði að málefnalegar ástæður liggi þar að baki. Þá felist í sáttinni enginn áfellsdómur yfir Íslandspósti og hún skapi þannig engin varnaðaráhrif.

2. Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið fellst ekki á það með áfrýjanda að sátt þess við Íslandspósts sé fordæmalaus og að það sé á einhvern hátt óeðlilegt/ómálefnalegt að rannsókn á misnotkun á markaðsráðandi stöðu ljúki án þess að brot sé viðurkennt og sekt greidd. Samkeppnisyfírvöld hafi ákveðið svigrúm til að meta með hvaða hætti skuli ljúka málum með sátt.

Samkeppniseftirlitið bendir á að það sé málefnalegt í samkeppnisrétti að ná fram úrbótum á markaði án þess að gerð sé krafa um viðurkenningu brots eða greiðslu sektar. Samkeppniseftirlitið geti annars vegar lokið máli með sátt þar sem brot séu viðurkennd og sekt greidd og hins vegar með sátt þar sem brot séu ekki viðurkennd og engin sekt en viðkomandi fyrirtæki skuldbindi sig til þess að gera breytingar.

Stefna Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti sé skýr. Að meginreglu hafi Samkeppniseftirlitið aðeins verið reiðubúið að ljúka málum með sátt ef viðkomandi fyrirtæki viðurkenni brot og greiði stjórnvaldssekt. Sú meginregla verði áfram lögð til grundvallar en samkeppnislög heimili að undantekningar séu gerðar frá þessari meginreglu og að þetta mál sé þess eðlis að slík undantekning sé bæði málefnaleg og árangursrík.

Byggir Samkeppniseftirlitið á því að samkeppnislög heimili því að ljúka málinu gagnvart Íslandspósti með þeim hætti sem það gerði.

Bendir Samkeppniseftirlitið m.a. á að frá gildistöku eldri samkeppnislaga nr. 8/1993 hafi verið í gildi ólögfest heimild fyrir samkeppnisyfírvöld til þess ljúka málum með sátt. Eftir gildistöku núgildandi samkeppnislaga hafi hin ólögfesta heimild til að ljúka málum með sátt verið útfærð nánar í reglum nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Í 22. gr. reglnanna segir að eftirlitinu sé heimilt á „öllum stigum máls“ að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu sé það á engan hátt skilyrði að sátt í málum sem varða bannreglur samkeppnislaga feli í sér viðurkenningu á brotum eða greiðslu sekta. Með lögum nr. 52/2007 hafi verið gerðar breytingar á samkeppnislögum og í þeim hafi m.a. verið lögfest

heimild til að ljúka málum með sátt. Samkeppniseftirlitið bendir á að tilgangur þeirrar lagabreytingar hafi ekki verið að þrengja hina ólögfestu heimild heldur þvert á móti að vikka hana. Telur Samkeppniseftirlitið að ekkert í orðalagi 17. gr. f samkeppnislaga styðji þá túlkun áfrýjanda að sátt í máli sem lúti að rannsókn á broti á bannreglum sé ekki heimil nema hið grunaða fyrirtæki játi brot berum orðum eða með því að greiða sekt. Eina skilyrðið sem skipti máli sé að viðkomandi fyrirtæki samþykki þær ráðstafanir sem felast í sáttinni.

Samkeppniseftirlitið bendir á að tilgangur sáttar við Íslandspóst sé að efla samkeppni til frambúðar á viðkomandi mörkuðum. Einnig bendir Samkeppniseftirlitið á að af 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga leiði að kvartendur í samkeppnismálum eiga ekki lögvarðan rétt á því að krefjast niðurstöðu um brot tiltekins fyrirtækis. Engu breyti þótt andmælskjál hafi verið gefið út eða rannsókn hafi verið langt komin.

Samkeppniseftirlitið bendir á að sáttin byggi á málefnalegum forsendum og sé til þess fallin að efla samkeppni. Vísar eftirlitið til hinnar kærðu ákvörðunar varðandi rökstuðning fyrir því. Með sáttinni við Íslandspóst sé með ítarlegum og víðtækum skilyrðum leyst úr margvíslegum samkeppnisvandamálum sem lúta að starfsháttum og skipulagi fyrirtækisins en með sáttinni hafi áhersla verið lögð á að ráðast að rótum þeirra samkeppnislegu vandkvæða sem við var að etja með því að kveða á um tilteknar breytingar á starfsemi og skipulagi fyrirtækisins. Þá feli sáttin í sér verulega íhlutun í starfsemi fyrirtækisins og með henni hefur það undirgengist viðamikil og íþyngjandi skilyrði.

Telur Samkeppniseftirlitið að sáttin sé til þess fallin að leysa með heildstæðum og markvissum hætti úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í ábendingum og kvörtunum yfir starfsemi félagsins. Sáttin sé þannig til þess fallin að bæta samkeppnisumhverfið á póstmarkaði til frambúðar og skapa skýran grundvöll til mats á mögulegum samkeppnislagabrotum. Muni ákvæði sáttarinnar auðvelda samkeppniseftirlit með starfsemi Íslandspósts til muna og stuðla að hraðari úrlausn ef upp koma kvartanir.

Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að PFS hafi einnig það hlutverk að efla samkeppni á póstmarkaði og að horfa verði til þess að sú stofnun telji að sáttin sé til þess fallin að ná markmiði sínu um betri samkeppnisaðstæður á póstmarkaði.

Samkeppniseftirlitið bendir einnig á að staða Íslandspósts sé viðkvæm í samkeppnislegu tilliti og nauðsynlegt hafi verið að gera endurbætur á starfsemi og skipulagi fyrirtækisins. Lög um póstpjónustu hafi m.a. verið sett vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Kjarni þessa regluverks hafi verið að tryggja almenningi ákveðna lágmarkspóstþjónustu en á sama tíma að koma á og búa í haginn fyrir aukna samkeppni.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að málsmeðferð og úrlausn eftirlitsins á erindum áfrýjanda hafi verið í samræmi við tilefni og eðli máls.

Samkeppniseftirlitið vísar að öðru leyti til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

V

Niðurstaða

1.

Áfrýjandi gerir í meginatriðum tvenns konar athugasemdir við sátt þá er Samkeppniseftirlitið gerði við Íslandspóst. Í fyrsta lagi að ekki komi þar fram skýr viðurkenning á broti eða skuldbinding um greiðslu sektar og að þar með hafi kvartanir sem til rannsóknar hafa verið ekki hlotið nauðsynleg málalok. Í öðru lagi gerir áfrýjandi athugasemdir við efni þeirra kvaða sem Íslandspóstur gekkst undir og að í raun sé ekki tekið á umkvörtunarefnum áfrýjanda í þeim nema að takmörkuðu leyti.

2.

Í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 3/2013 (Nova ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu) var komist að þeirri niðurstöðu að Samkeppniseftirlitið hefði víðtækar heimildir til að gera sáttir við þá sem rannsókn beindist að án þess að kærandi þyrfti að samþykkja efni sáttarinnar eða að nauðsynlegt væri að fyrir lægi ótvíræð viðurkenning þess sem til rannsóknar var á sök sinni í sáttinni. Segir í úrskurðinum að það verði ekki séð að það þjóni neinum sjálfstæðum „samkeppnisréttarlegum tilgangi að málsaðilinn viðurkenni brot sitt berum orðum eða á annan hátt.“ Í því máli hafði sáttin meðal annars innihaldið ákvæði um greiðslu sektar.

3.

Áfrýjandi telur þann mun á úrskurði í máli nr. 3/2013 og því máli sem nú liggur fyrir að ekki hafi verið kveðið á um greiðslu sektar í sáttinni í hinni kærðu ákvörðun. Skýra verði 17. gr. f. samkeppnislaga þannig að sátt þurfi „eðli málsins samkvæmt [...] að fela í sér viðurkenningu sakar, annaðhvort berum orðum eða með greiðslu sektar“.

Ákvæði 17. gr. f. gerir engan áskilnað um að sátt þurfi að ljúka með viðurlögum í formi sektargreiðslu og í lögskýringargögnum er ekki að finna vísbendingu um að skýra beri ákvæðið á þann hátt. Þá geta samkeppnisréttarlegir hagsmunir verið fólgnir í því að fá fyrirtæki til að undirgangast hátterniskvaðir sem bæði eyða óvissu um takmarkanir á hegðun markaðsráðandi aðila og koma í veg fyrir brot á bannreglum samkeppnislaga.

Sérstök skrifleg viðurkenning á saknæmri háttsemi gæti ennfremur hamlað því að ná fram nauðsynlegum eða æskilegum breytingum í formi sáttar. Ef áfrýjandi telur sig hafa orðið fyrir fjárhagstjóni af völdum Íslandspósts standa honum opin úrræði skaðabótaréttar þar sem lagt yrði mat á saknæmi og önnur skilyrði bótaréttar.

Að mati áfrýjunarnefndarinnar er því fullnægjandi lagagrundvöllur fyrir því að gera sátt án þess að í henni sé sérstök viðurkenning á saknæmri háttsemi eða skuldbinding um að greiða fjársekt.

4.

Að því er varðar röksemdir sem snúa að því að ekki hafi verið tekin nægjanleg afstaða til kvartana áfrýjanda í sáttinni tekur áfrýjunarnefndin fram að æskilegt sé að í sátt komi fram rekjanleg tenging á milli kærú eða rannsóknartilefnis annars vegar og efnisatriða sáttar hins vegar, sbr. meðal annars umfjöllun um það atriði í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 3/2013 sem áður er minnst á.

Áfrýjandi bendir í þessu samhengi sérstaklega á að ekki liggi fyrir neinar málalyktir í sáttinni varðandi sölusynjun Íslandspósts og ranga upplýsingagjöf á árunum 2008-2010, erindi áfrýjanda frá 3. maí 2010 vegna krafna um tryggingar, erindi vegna svokallaðrar dagstafar, vegna gjaldskrár 51-2000 gr. og vegna þjónustu sem rekin er undir heiti Möppunnar.

Í hinni kærðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er gerð grein fyrir síðastefndum umkvörtunarefnum í inngangskafli og tekið fram að með sáttinni sé lokið rannsókn 9 mála. Segir síðan um skilyrðin og tengsl þeirra við kvörtunarefnin:

„Með skilyrðum sáttarinnar er brugðist við mörgum umkvörtunarefnum sem birst hafa í formlegum erindum og ábendingum. Í öðrum tilvikum er ekki fallist á viðkomandi kvartanir, einkum vegna þess að leyst hefur verið úr málinu á öðrum vettvangi, eða ekki þykir tilefni til frekari meðferðar á grundvelli forgangsröðunar stofnunarinnar“.

Þannig má segja að málalyktir þeirra kvartana sem áfrýjandi lagði fram séu skilgreindar með þrenns konar hætti: Í fyrsta lagi í formi hátterniskvaða í sáttinni, í öðru lagi með því að „leyst hafi verið úr málinu á öðrum vettvangi“ og í þriðja lagi var ekki aðhafst frekar.

4.1.

Af efni hinnar kærðu ákvörðunar má ráða að Samkeppniseftirlitið telji að í 4. og 5. gr. sáttarinnar hafi verið brugðist við kvörtunum sem vörðuðu sölusynjun og óhæfilegar

kröfur um framlagningu tryggingar í viðskiptum. Einnig liggur fyrir að í framhaldi af afskiptum Samkeppniseftirlitsins snemma árs 2010 tókust samningar á milli áfrýjanda og Íslandspósts. Eru þessi atriði nánar rakin í VIII. kafla hinnar kærðu ákvörðunar og greint frá skýringum Íslandspósts í framhaldi þess að andmælaskjal hafði verið gefið út vegna háttseminnar.

4.2.

Að því er varðar kvartanir áfrýjanda frá því í mars og júní 2011 (tafir og gjaldskrá 51-2000 gramma bréfa) er tekið fram í kafla VIII.3 í hinni kærðu ákvörðun að ekki hafi fundist vísbendingar um misnotkun á markaðsráðandi stöðu hvað þau atriði varðar. Einnig er tekið fram síðar í hinni kærðu ákvörðun að fyrirhuguð væri breyting á verkferlum sem kæmu til móts við hluta þeirra umkvörtunarefna áfrýjanda. Taldi Samkeppniseftirlitið því að „ekki hefðu komið fram vísbendingar um brot Íslandspósts“ varðandi dagstafir. (bls. 100 í hinum kærða úrskurði). Liggur því fyrir endanlegt mat á því atriði.

Varðandi gjaldskrá fyrir bréf 51-2000 gr. er rakið að Samkeppniseftirlitið hafi leitað eftir umsögn Íslandspósts við erindið „sem hafnaði þeim ásökunum sem þar komu fram“. Síðar í ákvörðuninni er lýst aðkomu PFS að efni gjaldskrár og gjaldskrárbreytingum. Í framhaldinu er rakið (efst á bls. 102 í hinni kærðu ákvörðun) að Íslandspóstur hafi brugðist við tilmælum Samkeppniseftirlitsins að þessu leyti og að í ýmsum skilyrðum sáttarinnar um verð og skilmála sé dregið úr líkum á því að „slík vandkvæði ... skapist á ný ...“. Ekki er að öðru leyti fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins á þeirri kvörtun, þ.e. hvort hún hafi verið á einhverjum rökum reist, málið fellt niður eða hvort brugðist hafi verið við kvörtuninni með beinum hætti í sáttinni sjálfri en slíkt hefði falið í sér skýrari málalok. Í ljósi umkvörtunarefnisins, sem er að nokkru leyti óljóst, og þeirra atriða sem Samkeppniseftirlitið tilgreinir um breytta háttsemi og áhrif á efni sáttar, einkum í 4. gr. sáttarinnar, er þetta atriði þó ekki þess eðlis að hafi áhrif á gildi hinnar kærðu ákvörðunar.

5.

Áfrýjandi hefur gert athugasemdir við að ekki hafi verið gengið nægjanlega langt í að tryggja hina samkeppnislegu hagsmuni í sessi og að sáttin feli að mörgu leyti ekki sér víðtækari skyldur en þær sem gildi hvort eð er fyrir markaðsráðandi aðila.

5.1.

Í hinni kærðu ákvörðun er tekið á mörgum atriðum í skipulagi og rekstri Íslandspósts. Auk þess er þar komið á fót eftirlitskerfi með því að fyrirtækið ræki skyldur sínar

samkvæmt sáttinni. Að mati áfrýjunarnefndar er um að ræða málefnalegt markmið og heildstæða aðgerð til að bregðast við ýmsum athugasemdum og kvörtunum sem beint hefur verið til Samkeppniseftirlitsins á liðnum árum.

Af efni sáttarinnar má almennt ráða að þar eru settar nákvæmar háttarnisreglur um starfsemi Íslandspósts á flestum sviðum. Einnig er þar nánar kveðið á um réttindi annarra póstrekenda til viðskipta við Íslandspóst þar sem þau viðskipti eru nauðsynleg til að stunda samkeppni. Þá er gert ráð fyrir því að dótturfélög Íslandspósts séu rekin með sjálfstæðum hætti og í stjórn þeirra sitji m.a. einn óháður stjórnarmaður hið minnsta.

Þessar breytingar stefna allar í þá átt að bregðast við og koma í veg fyrir brot á samkeppnislögum af hálfu markaðsráðandi aðila og fela í grundvallaratriðum í sér hefðbundin skilyrði til að koma í veg fyrir misnotkun sem leitt gæti af þeirri aðstöðu.

5.2.

Áfrýjandi tiltekur sérstaklega að sáttin nái ekki þeim markmiðum sem að er stefnt um aðgreiningu milli einkaréttar og alþjónustu annars vegar og samkeppnisrekstrar hins vegar. Er þar vísað til umfjöllunar um aðferð svokallaðs meðalviðbótarkostnaðar (LRAC) sem ákveðið er í málinu að beita til að meta hvort um víxlniðurgreiðslu í skilningi samkeppnisréttar geti verið að ræða.

Markmiðið hér er að deila sameiginlegum kostnaði í fyrirtæki á mismunandi vörur eða þjónustuflokka þannig að þeir standi undir eðlilegum hluta. Umrædd aðferðarfræði er þekkt á sviði samkeppnisréttar og eru í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins tiltekin fordæmi á sama sviði, þ.e. í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB á sviði póstrekkstrar. Áfrýjandi mótmælir ekki aðferðinni heldur telur hann að það skipti „sköpum fyrir útkomuna hvernig þessi aðferðarfræði er notuð“.

Áfrýjunarnefndin fellst á að það sé lykilatriði hvernig aðferðarfræðinni verði beitt. Hins vegar er ljóst að Íslandspósti eru ekki gefnar frjálssar hendur um þá beitingu enda er í sáttinni meðal annars mælt fyrir um skipan sérstakrar eftirlitsnefndar sem hefur það hlutverk að leggja mat á hvort samkeppnisþáttauppgjör Íslandspósts séu í samræmi við ákvæði sáttarinnar og uppfylli almennar kröfur um faglega framkvæmd, samkvæmni og rekjanleika. Skilyrði sáttarinnar um beitingu aðferðar meðalviðbótarkostnaðar er í þessu ljósi málefnalegt og til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt um að koma í veg fyrir víxlniðurgreiðslu.

6.

Áfrýjunarnefndin telur að efnisatriði sáttarinnar séu heildstæð, ítarleg og gangi langt í þá átt að koma fyrirfram í veg fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Sáttin getur hins vegar aldrei tryggt það að fullu og hljóta samkeppnisyfirvöld að bregðast við slíkum tilvikum sem endranær. Með því eftirliti sem komið er á í sáttinni verður að ætla að unnt verði að bregðast við slíkum tilvikum með skilvirkari hætti.

Verður í ljósi alls framangreinds ekki fallist á að fella ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017 frá 17. febrúar 2017 úr gildi.

Áfrýjunarnefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að heimilt hafi verið að gera sátt við Íslandspóst og í henni fólst að rannsókn á ýmsum umkvörtunarefnum áfrýjanda var lokið, eins og lýst er í c-f liðum 13. gr. ákvörðunarorða sáttarinnar. Einnig hefur hér verið rakið hvernig brugðist var við umkvörtunarefnum með því að fella niður rannsókn eða með því að taka á þeim í sáttinni sjálfri. Að fenginni þeirri niðurstöðu eru að mati áfrýjunarnefndarinnar engin efni til að sinna frekar varakröfum áfrýjanda um að fella niður ákvæði sáttarinnar í c-f lið 13. gr.

Úrskurðarorð:

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017 er staðfest.

Reykjavík, 11. ágúst 2017.

Jóhannes Karl Sveinsson, formaður

Brynhildur Benediktsdóttir

Kristín Benediktsdóttir