

Minnisblað

Efni: „Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal vera sú sama um land allt“

I. Inngangur

1. Minnisblað þetta lýtur að álitamállum í tengslum við hvernig skýra beri 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu („ppl.“), m.t.t. ofangreindrar kröfu um sömu gjaldskrá um land allt, og samspil 17. gr. við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 („skl.“).

II. Ákvæði 17. gr. ppl. um „eitt verð“

2. Markmið ppl., sbr. 1. gr., er m.a. að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt með því að *efla samkeppni* á markaði fyrir pósthjónustu. Lögin fólu í sér innleiðingu tilskipunar 2008/6/EB sem rennir m.a. frekari stöðum undir framangreint. Tilskipunin mælir fyrir um tiltekin lágmarksviðmið sem ríkið skal tryggja á svæðinu.

3. Um alþjónustu er fjallað í III. kafla laganna. Skv. 9. gr. skal tryggja að notendur pósthjónustu eigi rétt á *alþjónustu* sem uppfyllir gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði. Í 17. gr. er fjallað um gjaldskrár alþjónustuveitanda. Skv. 1. mgr. skulu gjöld fyrir alþjónustu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Í 2. mgr. er mælt fyrir um að „gjaldskrá fyrir alþjónustu [skuli] vera sú sama um allt land.“ Í 3. mgr. mælt fyrir um að „[g]jaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af *raunkostnaði* að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Skv. frumvarpi til laganna er ákvæðið byggt á 12. gr. tilskipunarinnar.

4. Af frv. með 17. gr. má ráða að í upphaflega skyldi *einungis* gjaldskrá fyrir 50 g sendingar innan alþjónustu skyldi vera sú sama um land allt. Þar segir nánar: „Við afnám einkaréttar og þeirrar kvaðar sem hvílt hefur á einkaréttarhafa um að fá samþykki fyrir gjaldskrárbreytingum innan einkaréttar þykir nauðsynlegt að kveða skýrt á um að allir notendur pósthjónustu skuli eiga þess kost að geta sent bréf, innan alþjónustu, á sama verði óháð búsetu.“ Að öðru leyti virðist löggjafinn hafa gengið út frá því að gjaldskrár fyrir alþjónustu tækju mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna (e. cost-oriented), að viðbættu hæfilegu álagi auk þess að vera „auðskiljanlegar og gæta jafnræðis og tryggja gagnsæi.“

5. Gengið var þannig út frá því að almennt skyldu vera mismunandi gjaldskrár vegna alþjónustu, m.t.t. aðstæðna, enda slíkt almennt til þess fallið að tryggja hagkvæmni og samkeppni á einstökum svæðum/mörkuðum. Virðist þetta og í samræmi við ákvæði 12. tilskipunarinnar. Þar er þó mælt fyrir um undantekningu frá þessu, n.t.t. að heimilt sé við sérstakar aðstæður, og á grundvelli almannahagsmuna, að hafa „samræmda gjaldskrá yfir landið allt“ (e. uniformal tariff), og/eða milli landa, fyrir stök viðskipti um bréf eða aðrar

póstvörur.¹ Í inngangsorðum tilskipunarinnar segir að aðeins skuli vikið frá kröfum um að verð taki mið af venjulegum markaðsaðstæðum og kostnað þegar slíkt *er nauðsynlegt til að vernda almannahagsmuni*.²

6. Í þeim tilvikum þar sem löggjafinn (ríkið) hefur tekið ákvörðun um slíka alþjónustuskyldu (sömu gjaldskrá), verður að ganga út frá því að tekið sé *tillit til þess kostnaðarauka* sem þessi alþjónustuskylda hefur við mat á mögulegri alþjónustubyrði alþjónustuveitanda, sem falið er að annast þjónustuna.³

7. Af upphaflegu orðalagi 17. gr. og frumvarpi má ráða að gengið hafi verið út frá nauðsyn um „sama verð fyrir allt landið“ að því er varðar 50 g bréf. Var slíkt fyrirkomulag talið réttlætanlegt frávik frá meginmarkmiði um að efla samkeppni á markaði. Endanleg niðurstaða Alþingis varð að gjaldskrá fyrir alla alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land. Til stuðnings breytingunni voru færð eftirfarandi rök: *Í 17. gr. er fjallað um gjaldskrá fyrir alþjónustu og eftirlit með henni. Skv. 2. mgr. skal smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu vera sú sama fyrir land allt. Þannig eiga notendur kost á að senda bréf innan alþjónustu á sama verði óháð búsetu. Með vísan til jafnræðis og byggðasjónarmiða telur meiri hlutinn rétt að gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu sé sú sama um allt land og leggur til breytingu á 17. og 18. gr. því til samræmis.* Að öðru leyti voru óverulegar breytingar gerðar á ákvæði 17. gr., m.ö.o. virðist áfram gengið út frá því að *meginreglan* í gjaldskrám í alþjónustu skyldi vera að tekið sé mið af *raunkostnaði við veitingu þjónustunnar* ásamt hæfilegu álagi, sbr. hér að framan.

8. M.t.t. þessarar breytingar á 2. mgr. 17. gr., vegna byggðasjónarmiða og jafnræðis, verður ekki annað ráðið en að löggjafinn hafi með breytingunni viljað gera stöðu notenda, sem búa á óhagkvæmari og strjábýlli svæðum, *jafnsetta* við þá sem búa á hagkvæmari svæðum (þéttbýli). Sú skýring verður og talin samrýmast byggða- og jafnræðissjónarmiðum í þeim skilningi sem almennt er lagður í slíkt.

9. Hvorki af orðalagi 17. gr., eins og henni var breytt við þinglega meðferð, né lögskýringargögnum, verður séð að það hafi verið markmið löggjafans að reiknað skyldi út ígildi einhvers konar meðalverðs/jafnaðarverðs yfir landið allt, enda hefði slík krafa í reynd haft það í för með sér að verð til notenda á hagkvæmari svæðum í þéttbýli yrði langt umfram

¹ Í 12. gr. segir nánar: „prices shall be cost-oriented and give incentives for an efficient universal service provision. Whenever necessary for reasons relating to the public interest, Member States may decide that a uniform tariff shall be applied, throughout their national territory and/or cross-border, to services provided at single piece tariff and to other postal items.

² Sjá (38) mgr.: In a fully competitive environment, it is important, both for the financial equilibrium of the universal service as well as for limiting market distortions, that the principle that prices reflect normal commercial conditions and costs is only departed from in order to protect public interests. This objective should be achieved by continuing to allow Member States to maintain uniform tariffs for single piece tariff mail, the service most frequently used by consumers, including small and medium-sized enterprises. Member States may also maintain uniform tariffs for some other mail items, such as, for example, newspapers and books, to protect general public interests, such as access to culture, ensuring participation in a democratic society (freedom of press) or regional and social cohesion.

³ Hér er ekki fjallað um hvernig háttað er fyrirkomulagi á vali á alþjónustuveitanda eða útfærslu á útreikningi á byrði.

raunkostnað ásamt hæfilegri álagningu. Telja verður að kveða hefði þurft á um slíkt sérstaklega, sbr. og nánar hér síðar.

III. Hegðunarkvaðir markaðsráðandi fyrirtækja samkvæmt 11. gr. skl.

10. Í evrópskum samkeppnisrétti hefur almennt verið litið svo á að eignarhald ríkis sé ekki endilega neikvætt í samkeppnisréttarlegu tilliti, þó sú staða geti vissulega haft þýðingu í samkeppnislegu tilliti. Mikilvægt er hins vegar að í slík fyrirtæki misnoti ekki aðstöðu sína, þ.m.t. markaðsráðandi stöðu (sem jafnan á við um slík fyrirtæki) í skilningi samkeppnisréttar. Ítarlega var fjallað um stöðu ÍSP á markaði af hálfu SKE, m.a. í máli nr. 8/2017, *Aðgerðir til styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði*. Að virtu því sem þar kemur fram og í þeim tilgangi að gæta ítrustu kröfum samkeppnislaga, verður að ganga út frá því að ÍSP teljist almennt í *markaðsráðandi stöðu í skilningi samkeppnislaga* á þeim mörkuðum sem ÍSP starfar, nema annað bendi bersýnilega til annars. Starfsemi félagsins þurfi því á hverjum tíma að taka mið af þeim hegðunarkvöðum sem lagðar eru á fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu samkvæmt 11. gr. skl.

11. Í þessu felst meðal annars að verðlagning vöru markaðsráðandi aðila verður ávallt að byggja á eðlilegum rekstrarsjónarmiðum og kostnaði við veitingu hennar; verðlagning sé ekki úr tengslum við efnahagsleg virði (e. economic value) viðkomandi vörur eða þjónustu, sbr. a-lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga, og viðskiptavinum sé ekki mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum eða öfugt, og samkeppnisstaða þeirra sé þannig veikt, sbr. c-lið 2. gr. 11. gr. samkeppnislaga, m.ö.o. er markaðsráðandi fyrirtæki þannig óheimilt að mismuna viðskiptavinum í kjörum og/eða skilmála ef mismunurinn byggist ekki á raunverulegum og málefnalegum forsendum. Er þetta í raun í samræmi við áskilnað 1. og 3. mgr. 17. gr. pþl. varðandi alþjónustu, þ.e. að gjaldskrár taki mið af raun kostnaði við að veita þjónustuna ásamt hæfilegum hagnaði, þær séu auðskiljanlegar og gagnsæjar, og notendur geti notfært sér þjónustuna.

IV. Um samspil 2. mgr. 17. gr. pþl. og ákvæða skl.

12. Með framangreindu ákvæði 2. mgr. 17. gr. pþl. um *sama verð fyrir allt landið* innan alþjónstu hefur ríkið bundið hendur alþjónustuveitandans við verðlagningu vöru og/eða þjónustu sinnar við tilteknar forsendur sem eru ósamrýmanlegar þeim viðmiðum sem markaðsráðandi aðila ber að líta til við verðákvarðanir sínar, utan verðlagningar á „viðmiðunarsvæðinu“ sjálfu, og sem hefðu gilt ef ákvæðinu væri ekki til að dreifa.

13. Með vísan til framangreinds, sbr. einnig markmið 1. gr. pþl., verður að líta svo á að þó almennt beri að túlka ákvæði pþl. til samræmis við ákvæði skl., þá hefur löggjafinn hér sett sérreglu að því er varðar verðlagningu í alþjónustu, sem gengur frammar ákvæðum skl. Slík frávik ber þó almennt að túlka þröngt, þ.e. þannig að frávik frá samkeppnisreglum séu takmörkuð.

14. Í 17. gr. pþl. er *ekki kveðið á um* að alþjónustuveitanda sé heimilt að víkja frá grunnviðmiði laganna um raunkostnað á einu markaðssvæði, í þeim tilgangi að greiða niður raunkostnað á öðru svæði. Þvert á móti má líta svo á að meginviðhorf laganna, sbr. 12. gr., sé að ef alþjónustuveitandi telur að veiting þjónustu hafi í för með sér *hreinan kostnað* geti hann sótt um fjárframlög frá ríkinu til að bæta slíkt tap, en ekki að velta slíkum kostnaði yfir á önnur svæði, í andstöðu við 3. mgr. 17. gr. Þá verður að telja að slík verðlagningarstefna teljist almennt í andstöðu við grunnskyldur markaðsráðandi fyrirtækis.

15. Það athugast að verðlagning út frá ígildi jafnaðarverðs/meðalverðs fyrir landið allt hefur fyrirsjáanlega í för með sér að ÍSP *yfirverðleggur* þjónustu til notenda á hagkvæmari svæðum í þeim tilgangi að greiða niður þjónustu á óhagkvæmari svæðum, auk þess sem ÍSP, með slíkri verðlagningu, telst veita viðskiptavinum í ósambærilegri stöðu sambærileg verð, sem hvorugt getur talist samrýmanlegt ákvæðum 11. gr. skl. Þá verður sérregla um undanþágu frá skl með þessum hætti vart ráðin af orðalagi ákvæðis 17. gr. pþl., sbr. hér að framan.

16. Telja verður því að fyrirmæli 2. mgr. 17. gr. pþl. leiði til þess að *öll svæði* (allt landið) eigi rétt á að falla undir lægstu verð (ódýrustu þjónustu) sem í boði eru hjá alþjónustuveitandanum, sem jafnan eru á þéttbýlustu markaðssvæðunum. Skylda sú sem kveðið er á um í 2. mgr. 17. gr. leiði þannig til þess að *sú gjaldskrá* skuli gilda fyrir allt landið og kostnaður að þessu leyti sé þá sambærilegur óháð búsetu, í samræmi við byggðasjónarmið o.fl.

Minnisblað þetta er sett fram með hefðbundnum fyrirvörum og tekur mið af þeim gögnum og tímarömmum sem lágu til grundvallar samningu þessu.

AÁ

17/12/20