



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis/Umhverfis- og samgöngunefnd  
b.t. Hilda Edwald  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. desember 2018

Tilv.: 1811007

## **Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um pósthjónustu**

### **1.**

Þann 8. nóvember sl. barst Samkeppniseftirlitinu beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn við frumvarp til laga um pósthjónustu. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að með því sé stigið lokaskref í átt að afnámi einkaréttar pósthjónustu hér á landi í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2008/6/EB. Í frumvarpinu er eftir sem áður gert ráð fyrir að alþjónusta sé tryggð og leitast er við að gera það á sem hagkvæmastan máta fyrir íslenska ríkið og í takt við þarfir samfélagsins. Þá er í frumvarpinu kveðið á um hvernig alþjónusta skuli skilgreind og veitt og hvernig skuli fara með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum.

Í upphafi er rétt að geta þess að Samkeppniseftirlitið hefur tvívegis áður veitt umsagnir við drög að frumvarpi til laga um pósthjónustu, sbr. meðfylgjandi bréf, dags. 16. febrúar 2016 og 18. ágúst 2017. Í þeim umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið komið á framfæri almennum sjónarmiðum sínum um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu og um leið gert grein fyrir athugunum eftirlitsins á pósthjónustu, sbr. nýlega ákvörðun nr. 8/2017 „*Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á pósthjónustu*“ sem byggir á víðtækri sátt við Íslandspóst. Að því marki sem það á enn við vísast til þess sem þar er ritað.

### **2.**

Líkt og áður hefur komið fram af hálfu Samkeppniseftirlitsins telur eftirlitið það framfaraskref að afnema einkaréttinn. Er það til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald á pósthjónustu og eyða tortryggni keppnauta gagnvart fyrirtækinu en kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts hafa í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppnauta um að hagnaður úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sé nýttur með óeðlilegum hætti til fjármögnunar á taprekstri í samkeppnisstarfsemi.



Með nefndri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst voru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Markmið með þessum viðmiðum voru m.a. að fyrirbyggja að óheimilar víxlنيðurgreiðslur ættu sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Nánar er fjallað um einstök skilyrði sáttarinnar í umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 18. ágúst 2017 sem og í ákvörðuninni sjálfri.

Með niðurfellingu einkaréttarins skapast hins vegar svigrúm til að endurskoða þær kvaðir sem lúta að gerð viðkomandi uppgjöra. Afnáam einkaréttarins gæti þannig ekki aðeins orðið til þess að draga úr eftirlitsbyrði á grundvelli póstpjónustulaga heldur einnig á grundvelli framangreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Að líkindum myndu skilyrði ákvörðunarinnar standa áfram að hluta til með hliðsjón af sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmarkaði, einkum ef Íslandspósti verður falið að fara áfram með hlutverk alþjónustuveitanda. Jafnframt þarf að meta hvort tilefni verði til þess að endurskoða einstök ákvæði sáttarinnar með hliðsjón af breyttu fyrirkomulagi við fjármögnun alþjónustu, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir því að einum eða fleiri aðilum verði falið að sinna alþjónustu gegn því að kostnaður vegna byrðar sem í því felst verði bættur úr ríkissjóði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það jákvætt út frá samkeppnissjónarmiði að því sé haldið opnu að fleiri en einn aðili geti sinnt alþjónustu. Jafnframt er Samkeppniseftirlitið hlynnt því að Póst- og fjarskiptastofnun geti lagt kvaðir á alþjónustuveitendur um að veita öðrum póstrekendum aðgang að dreifikerfi sínu eða annarri nauðsynlegri aðstöðu, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Líkt og fram kemur í greinargerð varðandi 13. gr. frumvarpsins getur það verið nauðsynleg forsenda fyrir nýja aðila til að geta keppt á jafnræðisgrundvelli eftir að markaðurinn hefur verið opnaður fyrir samkeppni. Virðist í því samhengi viðeigandi að slíkur aðgangur sé veittur á sambærilegum forsendum, bæði m.t.t. endurgjalds og skilyrða fyrir aðganginum, og tíðkast hefur í nágrannaríkjum Íslands sem innleitt hafa þriðju pósttilskipunina. Ætla má að gagnlegt gæti verið að kanna hver reynsla ólíkra landa hefur verið af mögulegum mismunandi útfærslum í þessu sambandi.

Ef annað hvort samningaleið eða útnefningarleið verður farið í þeim tilgangi að tryggja alþjónustu er í frumvarpinu gert ráð fyrir að póstrekkandi fái kostnað vegna alþjónustubyrðar bættan úr ríkissjóði, væntanlega í formi ríkisstyrks af einhverju tagi. Að fenginni reynslu af því samkeppnisumhverfi sem Íslandspóstur hefur undanfarin ár starfað í, sbr. ákvörðun nr. 8/2017, leggur Samkeppniseftirlitið mikla áherslu á mikilvægi þess að þær aðferðir sem notaðar verða við mat á alþjónustubyrði séu skilmerkilega útfærðar, þ.m.t. forsendur gjaldaúthlutunar niður á mismunandi þjónustupætti. Í þessu sambandi er m.a. mikilvægt að bókhald alþjónustuveitanda sé þannig úr garði gert að hægt sé með sem gagnsæjustum hætti að greina kostnað við veitingu mismunandi þjónustu. Samkeppniseftirlitið tekur einnig undir eftirfarandi ummæli í athugasemdum með frumvarpinu: *„Útreikninga sem þessa þarf þá væntanlega að yfirfara og leiðrétta eftir á með hliðsjón af rauntölum þegar að þær liggja fyrir. Þannig yfirferð eða leiðrétting getur þá mögulega leitt til endurgreiðslu ofgreidds ríkisframlags eða viðbótargreiðslu frá ríkinu vegna vanáætlunar...“*. Að mati Samkeppniseftirlitsins er eftirlit sem þetta af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar nauðsynlegt til að skapa traust á markaðnum og eyða mögulegri



tortryggni um að umræddur ríkisstyrkur væri notaður til að niðurgreiða samkeppnisrekstur Íslandspósts.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að ráðherra „*geti látið framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt er að tryggja alþjónustu með samningi eða útnefningu.*“ Er því ljóst að um heimild til handa ráðherra er að ræða. Segir í athugasemdum við 11. gr. að það kunni að vera „*æskilegt*“, en ekki nauðsynlegt, að framkvæmd sé slík markaðskönnun. Á hinn bóginn segir að markaðskönnun geti m.a. leitt í ljós áhuga markaðsaðila á að veita þá þjónustu sem skilgreind er sem alþjónusta. Slík könnun geti því verið gagnlegt tæki til að leggja mat á hvort fyrirtæki geti sinnt skilgreindri þjónustu á markaðsforsendum. Að mati Samkeppniseftirlitsins gæti verið uppbyggilegast út frá samkeppnissjónarmiði að kveða skýrar á um skyldu ráðherra til að láta framkvæma markaðskönnun af þessu tagi.

Fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins að póstpjónusta gegni enn lykilhlutverki í vefverslun. Í stefnu Evrópusambandsins um stafrænan innri markað (e. *Digital Single Market*) sé t.a.m. lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg póstpjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar á milli landa. Að sama skapi er í frumvarpinu fjallað um þann nýlega rekstrarvanda sem Íslandspóstur hefur glímt við sem eigi rót sína að rekja til mikillar fjölgunar erlendra sendinga til landsins, einkum frá Kína. Í frumvarpinu er sögð óvissa um hvort litið hafi verið á umrætt tap af alþjóðlegum póstsendingum, sem hluta af alþjónustubyrði, hvort heldur sem er hér á landi eða í öðrum Evrópuríkjum. Til að mæta þessu er í 17. gr. frumvarpsins sérstaklega kveðið á um að þegar vísað er til gjaldskrár fyrir alþjónustu sé einnig átt við gjaldskrá vegna pakkasendinga til landsins. Við gjaldskrárákvarðanir skuli því taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í athugasemdum með 17. gr. er kveðið skýrar á um þetta og er það út af fyrir sig vel.

Með vísan til mögulegrar vaxandi samkeppnislegrar þýðingar vefverslunar á milli landa á tilteknum mörkuðum tekur Samkeppniseftirlitið undir það að eftirlit þurfi að hafa með því að verðþróun gjaldskrár innan alþjónustu vaxi ekki umfram almennt verðlag og kaupmátt launa, a.m.k. til meðallangs tíma, og mikilvægt er að gjaldskrár séu skýrar og málefnalega upp byggðar. Þá er jafnframt tekið undir þau sjónarmið sem lagt er til að Póst- og fjarskiptastofnun leggi til grundvallar við mat á gjaldskrár skv. 6. mgr. 17. gr. frumvarpsins, þ.e. að þær séu byggðar á raunkostnaði og höfð sé hliðsjón af eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, þ.á.m. samkeppnissjónarmiðum.

Í lokamálsgrein 27. gr. frumvarpsins segir m.a. að í tilfellum þar sem viðtakandi hefur pantað póstsendingu, t.d. í netverslun, teljist hann sendandi.<sup>1</sup> Þegar þessi skilgreining er lesin saman við það sem fram kemur í 38. gr. frumvarpsins vakna spurningar um það hversu víðtæk sú heimild er sem færð er alþjónustuveitanda í lokamálsgrein 38. gr. en hún hljóðar svo:

*„Útnefndu fyrirtæki er ekki skylt að dreifa póstsendingum sem sendendur hafa póstlagt eða látið póstleggja í öðru landi en þeir eru búsettir í, án þess að fá fyrir það greiðslu sem stendur undir kostnaði við vinnslu og dreifingu sendinganna.*

<sup>1</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti skilgreining á sendanda að koma fram meðal orðskýringa í 4. gr.



*Er útnefnda fyrirtækinu heimilt að krefja sendanda um greiðslu innanlandsburðargjalds fyrir slíkar sendingar eða pósthyrirækið sem sendi póstsendingarnar. Ef ekki er unnt að innheimta viðeigandi greiðslu er útnefndu fyrirtæki heimilt að endursenda póstsendinguna."*

Í greinargerð með frumvarpinu er einungis vikið að svonefndum „remail“ tilvikum til skýringar á þessu ákvæði. Að mati Samkeppniseftirlitsins fæst hins vegar ekki séð í texta ákvæðisins eins og það stendur í frumvarpinu að það afmarkist við „remail“ tilvik. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið að umrætt ákvæði þurfi að skýra og þarfnist nánari skýringa og umfjöllunar í greinargerð.

Sérstaklega er vakin athygli á því, með skírskotun til skilgreiningar á sendanda í 27. gr., að gæta verður þess að heimild til töku þeirra gjalda sem vísað er til í 4. mgr. 38. frumvarpsins valdi ekki slíkri ógn við vefverslun að hún skerðist umtalsvert. Að mati Samkeppniseftirlitsins ber m.a. að hafa í huga æskilegan fyrirsjáanleika varðandi slík gjöld fyrir neytendur. Í öllu falli telur Samkeppniseftirlitið rétt að leggja áherslu á að ný heimild skv. 38. gr. frumvarpsins til handa alþjónustuveitanda til að endursenda sendingar eða krefja sendendur um innanlandsburðargjöld, verði að beita af varfærni.

### 3.

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að markmiðum samkeppnislaga enda skapast með frumvarpinu m.a. svigrúm til aukinnar samkeppni á grundvelli niðurfellingar einkaréttarins. Jafnframt skapast með frumvarpinu möguleikar á að slaka á þeim skilyrðum sem koma fram í framangreindri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst og draga þannig úr eftirlitsbyrði. Ekki er talin ástæða til að fjalla nánar um einstök ákvæði frumvarpsins.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á tilmælum sínum um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna á grundvelli aðferðarfræði OECD, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Nánar um þetta vísast til meðfylgjandi bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

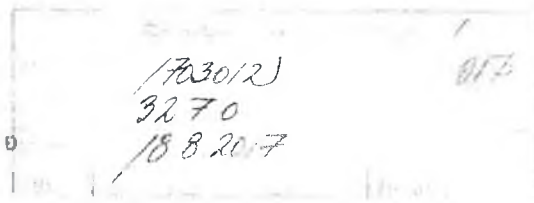
  
Eva Ómarsdóttir

Meðfylgjandi:

Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til laga um pósthjónustu, dags. 16. febrúar 2016

Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til laga um pósthjónustu, dags. 18. ágúst 2017

Bréf Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags. 29. janúar 2016



Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið  
bt. Jóns Gunnarssonar, samgöngu- og sveitastjórnarráðherra  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. ágúst 2017  
Tilv.: 1703012

### Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið hefur kynnt á vefsíðu sinni drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu. Óskar ráðuneytið eftir umsögnum við drögin. Í kynningu á vefsíðu segir að meginmarkmið með þeim breytingum sem lagðar eru fram með frumvarpinu sé að stuðla að virkri samkeppni og lágmarka ríkisframlag við að tryggja hagkvæma lágmarkshjónustu (alþjónustu) um land allt. Lagt til að nú verði stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði pósthjónustu en pósthjónusta hér á landi hefur hingað til lotið einkarétti ríkisins. Einnig kemur fram að dregið verði úr gjaldskráreftirliti og ekki gerð krafa um að Póst- og fjarskiptastofnun samþykki gjaldskrá alþjónustuveitanda fyrirfram. Þetta þýði að markaðsaðilar hafi meira frelsi til að ákveða verð og fyrirkomulag pósthjónustu. Stofnunin hafi engu að síður heimildir til inngríps, reynist þess þörf, enda eigi notendur rétt á að alþjónusta sé á sanngjörnu verði.

Enda þótt frumvarpið hafi tekið nokkrum breytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem áður voru lögð til umsagnar á vef þáverandi innanríkisráðuneytis í janúar 2016, þá virðist nýja frumvarpið vera að meginefni til áþekkt tilvísuðum fyrri frumvarpsdrögum en Samkeppniseftirlitið kom á framfæri sjónarmiðum sínum við þau frumvarpsdrög með bréfi, dags. 16. febrúar 2016. Í kynningu á nýja frumvarpinu kemur hið sama fram um meginatriði frumvarpsins og í greinargerð sem fylgdi fyrri frumvarpsdrögum, þ.e. að í frumvarpsdrögnum sé lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði pósthjónustu verði lagður niður og opnað fyrir samkeppni á pósthjónustu. Jafnframt að lagt sé til að eftirlit með pósthjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu. Eftir sem áður verði alþjónusta, grunnþjónusta á sviði pósthjónustu, tryggð borgurinum en leitast við að gera það á sem hagkvæmastan máta. Svo virðist sem með útfærslunni í nýju frumvarpsdrögnum sé þó gengið lengra í frjálsræðisátt en í fyrri frumvarpsdrögum.

Í stað þess að endurtaka þau sjónarmið sem fram komu í fyrrgreindu umsagnarbréfi Samkeppniseftirlitsins við fyrri frumvarpsdrög, vísar Samkeppniseftirlitið almennt til efnis



Þess bréfs varðandi sjónarmið sín. Engu að síður telur Samkeppniseftirlitið rétt að reifa hér sjónarmið sín um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu. Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á nýlegri ákvörðun sinni, nr. 8/2017 „*Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmárkaði*” sem byggir á viðtækri sátt eftirlitsins við Íslandspóst. Ekki er útilokað að efni ákvörðunarinnar geti haft þýðingu fyrir vinnu ráðuneytisins.

## 1.

### Um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu

Samkvæmt núgildandi lögum hefur íslenska ríkið einkarétt á pósthjónustu vegna áritaðra bréfaþóstsendinga 0-50g að þyngd. Á þessum grunni hefur Íslandspósti verið falinn einkaréttur á afgreiðslu, dreifingu og afhendingu á nafnpósti innan framangreinds þyngdarbils. Einkarétturinn hefur gegnum áratugina skapað Íslandspósti afar sterka stöðu á póstmárkaði sem m.a. endurspeglast í öflugum dreifikerfi. Hefur Íslandspóstur þannig notið samkeppnisforskots á grunni einkaréttarins.

Kvartanir og ábendingar um mögulegar samkeppnishindranir af hálfu Íslandspósts, sem Samkeppniseftirlitinu bárust á undanförunum árum, og leyst var úr með fyrrgreindri ákvörðun nr. 8/2017, tengdust í mörgum tilvikum einkaréttinum, einkum þeim möguleika að Íslandspóstur hefði nýtt hagnað af einkaleyfisstarfsemi til að víxlniðurgreiða þjónustustarfsemi fyrirtækisins þar sem samkeppni ríkir.<sup>1</sup>

Íslenska ríkið er nú eina ríkið innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem einkaréttur á pósthjónustu hefur ekki verið afnuminn.<sup>2</sup> Það er mat Samkeppniseftirlitsins að það sé framfaraskref að afnema einkaréttinn. Er það til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald á póstmárkaði og eyða lortryggni keppinaula gagnvarl fyrirtækinu þess efnis að fyrirtækið víxlniðurgreiði samkeppnisstarfsemi sína með einkaréttarhagnaði. Á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst þarf fyrirtækið nú að halda sérstök uppgjör vegna hættunnar á víxlniðurgreiðslu. Með niðurfellingu einkaréttarins skapast hins vegar svigrúm til að endurskoða þær íþyngjandi kvaðir sem lúta að gerð viðkomandi uppgjöra. Afnám einkaréttarins gæti þannig ekki aðeins orðið til þess að draga úr eftirlitsbyrði á grundvelli pósthjónustulaga heldur einnig á grundvelli framangreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Að líkindum myndu skilyrði ákvörðunarinnar standa áfram að hluta til með hliðsjón af sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmárkaði, einkum ef Íslandspósti verður falið að fara áfram með hlutverk alþjónustuveitanda.

Samhliða afnámi einkaréttarins skapast færi á að draga þann kostnað sem hlýst af alþjónustu upp á yfirborðið með afdráttarlausari og gagnsærri hætti en hingað til. Einn liður í því gæti falist í að koma á útboðsfyrirkomulagi um framkvæmd póstdreifingar á strjálbýlli svæðum, þ.e. á svæðum þar sem alþjónusta ber sig ljóslega ekki á almennum viðskiptalegum grundvelli. Af frumvarpinu má ráða að slík útboð gætu orðið ofan á. Að mati Samkeppniseftirlitsins er jákvætt að látið verði reyna á útboðslaunir af þessu tagi, en með því gætu kraftar samkeppninnar nýst betur til að ná fram settum markmiðum. Í þessu sambandi þarf að huga vel að aðdraganda og forsendum útboða svo að þau skili

<sup>1</sup> Í samkeppnisréttarlegum skilningi á víxlniðurgreiðsla (e. *cross-subsidisation*) sér stað þegar fyrirtæki notar fé úr starfsemi sinni á markaði þar sem það er markaðsráðandi til þess að viðhalda taprekstri á öðrum tengdum markaði þar sem fyrirtækið keppir við aðila sem ekki starfar á hinum markaðnum.

<sup>2</sup> Ný pósthög tóku gildi í Noregi 1. janúar 2016 en með þeim var einkarétturinn afnuminn þar í landi. norskur pósturinn var hins vegar útnefndur áfram sem alþjónustuveitandi.



tilætluðum árangri. Til greina kæmi jafnframt að kveða á um að alþjónustuveitandi, komi til þess að tilteknum aðila verði falið að gegna hlutverki alþjónustuveitanda, skuli bjóða út lokadreifingu á afskekktari svæðum þar sem stærðarhagkvæmni hans nýtist ekki eins vel.

Loks skal á það bent að telja má það hafa þýðingu út frá samkeppnislegu sjónarmiði að samhliða afnámi einkaréttarins verði þess gætt að ákveðnir þættir alþjónustu, sem hingað til hefur verið sinnt af Íslandspósti, viðhaldist með fullnægjandi hætti. Í þessu sambandi skal á það bent að skilvirk póstdreifing er mikilvæg undirstaða fyrir hvers konar netviðskipti og getur þannig búið í haginn fyrir virkari samkeppni á hinum ýmsu vörumörkuðum. Í þessu sambandi má vitna í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins en þar segir m.a.:

*„Póstþjónusta mun halda áfram að gegna mikilvægu hlutverki innan ESB þrátt fyrir að eðli hennar sé að breytast eftir því sem ný tækni ryður sér til rúms með rafvæðingu póstsamskipta og vaxandi viðskiptum á netinu. Það að geta sent bréf og pakka sem berast innan tiltekinna tímamarka og á ákveðnu verði til allra svæða innan ESB mun áfram hafa mjög mikla þýðingu að því er varðar samlögun og þróun hins innri markaðar í félagslegu, efnahagslegu og landsvæðislegu tilliti. Möguleikarnir sem felast í netviðskiptum gera það að verkum að áreiðanleg böggladreifingarþjónusta á viðráðanlegu verði verður enn mikilvægari en nokkru sinni fyrr í því skyni að leysa úr læðingi möguleikana sem felast í sameiginlegum rafrænum innri markaði.“<sup>3</sup>*

Netviðskiptaþróunin á Íslandi er ekkert frábrugðin þróuninni annars staðar í hinum vestræna heimi að þessu leyti. Hver svo sem niðurstaðan verður að því er varðar hlutverk Íslandspósts í þessu sambandi, má telja mikilvægt að póstsendingar berist til móttakenda með áreiðanlegum og tímanlegum hætti svo að stutt sé við þá þróun sem er að eiga sér stað á grundvelli netverslunar.<sup>4</sup>

## 2.

### **Um ákvörðun á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst**

Á meðan á málsmeðferð stóð yfir hjá Samkeppniseftirlitinu vegna ýmissa kvartana yfir háttsemi Íslandspósts, óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um sátt sem miðaði að því að ljúka rannsókn og meðferð umræddra mála. Féllst Samkeppniseftirlitið á slíkar viðræður. Lauk þeim með sátt sem Íslandspóstur undirritaði þann 3. febrúar 2017. Við undirbúning sáttarinnar var óskað sjónarmiða frá aðilum undirliggjandi mála, bæði við upphaf sáttameðferðar og þegar drög að sátt lágu fyrir. Var m.a. höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum við endanlega mótun sáttarinnar. Jafnframt hafði Samkeppniseftirlitið samráð við Póst- og fjarskiptastofnun við gerð sáttarinnar.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, „Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði“, grundvallast á umræddri sátt. Með sáttinni skuldbatt Íslandspóstur sig til að gera umtalsverðar breytingar á skipulagi sínu og starfsháttum. Í sáttinni er með

<sup>3</sup> Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins (on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), 17. nóvember 2015, COM(2015) 568 final, bls. 3.

<sup>4</sup> Reynsian hefur verið almennt sú að fyrrum einkaréttarhafar sinna áfram alþjónustu í ríkjum ESB.





heildstæðum hætti leitast við að leysa til frambúðar úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í ábendingum og kvörtunum yfir starfsemi félagsins. Eins áður hefur komið fram hafa kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að hagnaður úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sé nýttur með óeðlilegum hætti til fjármögnunar á taprekstri í samkeppnisstarfsemi. Í þessu sambandi eru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlنيðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Þessi viðmið nýtast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum og eru til þess fallin að fyrirbyggja að óheimilar víxlنيðurgreiðslur eigi sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Þá eru í sáttinni innleidd ítarleg skilyrði varðandi viðskipti Íslandspósts við dótturfélög og heimildum Íslandspósts til fjármögnunar starfsemi dótturfélaga settar verulegar skorður. Þá eru í sáttinni m.a. einnig ákvæði sem tryggja eiga með skýrum hætti að keppinautar Íslandspósts njóti sömu kjara í dreifingu fjölpósts á afskekktum svæðum og reiknuð eru fjölpóstsstarfsemi Íslandspósts til gjalda fyrir sömu dreifingu. Þá má nefna að sáttin felur m.a. í sér að gerðar eru tiltekna breytingar á innra starfsskipulagi móðurfélagsins auk þess sem TNT hraðflutningar færast í dótturfélag.

Með úrskurðum áfrýjunarnefndar nr. 1/2017 og 3/2017 var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest.<sup>5</sup> Telur nefndin að efnisatriði hinnar undirliggjandi sáttar séu heildstæð, ítarleg og gangi langt í þá átt að koma fyrirfram í veg fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Samkeppniseftirlitinu hafi verið heimilt að gera sáttina og í henni hafi verið brugðist við umkvörtunarefnum með fullnægjandi hætti.<sup>6</sup>

Með úrskurði sínum, nr. 2/2017, leysti áfrýjunarnefndin ennfremur úr kæru Póstmarkaðarins ehf. vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um að aðhafast ekki frekar vegna kvörtunar fyrirtækisins er varðar gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar. Hafði Samkeppniseftirlitið lokið þessu máli með bréfi, samhliða ákvörðun nr. 8/2017. Staðfesti áfrýjunarnefnd þá ákvörðun.

Ákvæði sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst, skv. ákvörðun nr. 8/2017, er varða skipulag samstæðunnar eru einkum eftirfarandi:

- Mælt er fyrir um skýra aðgreiningu innan Íslandspósts á milli sölupáttar starfsemi móðurfélagsins og þess sviðs móðurfélagsins sem annast kostnaðarúthlutun. Aðgreiningin vinnur almennt gegn hagsmunaaárekstrum og stuðlar að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Er með þessu m.a. stuðlað að því að úthlutun kostnaðar félagsins vegna einkaréttarstarfsemi annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins vegar eigi sér stað með hlutlægum hætti og raski ekki samkeppni. Aðgreiningin er m.a. tryggð með aðskilnaði í daglegri stjórnun og aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum (3. gr.).

<sup>5</sup> Tveir kvartendur, Póstmarkaðurinn ehf. og Samskip ehf., kærðu ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og kröfðust þess að hún yrði felld úr gildi. Töldu þeir að kvartanir þeirra hefðu ekki fengið nauðsynleg málalok. Rétt er að taka fram að Póstmarkaðurinn er dótturfélag Samskipa og því um einn og sama hagsmunaaðila að ræða á samstæðugrunni.

<sup>6</sup> Sjá frétt um niðurstöðu áfrýjunarnefndar hér: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2973>.





- Kveðið er á um að tiltekin starfsemi Íslandspósts sé ávallt rekin í aðskildum dótturfélögum. Á það við um hraðpóstþjónustu Íslandspósts (TNT), ePóst ehf., Samskipti ehf., Frakt flutningsmiðlun ehf. og Gagnageymsluna ehf. (9. gr). Í þessu skyni þarf Íslandspóstur að færa hraðpóstþjónustu sína út úr móðurfélaginu inn í aðgreint dótturfélag.
- Mælt er fyrir um að samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins sé rekin í dótturfélagi, samkvæmt nánari fyrirmælum eftirlitsnefndar. Þá er stofnun dótturfélags mögulegt úrræði vegna taprekstrar tiltekinnar samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.).
- Kveðið er á um stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar sem fylgir sáttinni eftir, tekur við kvörtunum og tekur ákvarðanir í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar (11. og 12. gr.). Nefndin er hluti af skipulagi fyrirtækisins og skipuð af Íslandspósti, en tilnefningu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Tveir af þremur nefndarmönnum eru óháðir Íslandspósti, þ.m.t. formaður nefndarinnar. (Nefndin hefur tekið til starfa og er formaður hennar Viðar Lúðvíksson hæstaréttarlögmaður.)

Ákvæði sáttarinnar er varða starfshætti Íslandspósts eru einkum eftirfarandi:

- Skilgreina skal samkeppnisþætti (samkeppnisstarfsemi) sem ástæða þykir til að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða og skal sú skilgreining aðgengileg á heimasíðu (6. gr.).
- Mælt er fyrir um sérstök rekstraruppgjör fyrir hvern samkeppnisþátt sem skilgreindur hefur verið, einkum til þess að auðvelda eftirlit með mögulegri víxlniðurgreiðslu úr einkaleyfisrekstri til samkeppnisstarfsemi (7. gr). Þá skal útbúið sérstakt afkomufirlit vegna einkaréttarstarfsemi. Kveðið er ítarlega á um kostnaðarviðmið og forsendur að baki þessum uppgjörum og yfirlitum (7.1-7.3 gr.).
- Kveðið er á um skilgreiningu óheimillar víxlniðurgreiðslu og forsendur hennar (7.4).
- Kveðið er ítarlega á um hvernig bregðast skuli við tapi á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags, mat á broti og hvernig við skuli bregðast (8. gr.).
- Gerðar eru kröfur um rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga, þ.á.m. um tiltekið óhæði í stjórnnum og aðgreiningu í húsnæði og upplýsingakerfum (9.1).
- Kveðið er á um armslengd í fjármögnun dótturfélaga og í samningum milli félaga innan samstæðunnar. Er Íslandspósti þannig m.a. gert óheimilt að veita dótturfélagum ívilnandi fyrirgreiðslu í formi lána undir markaðsvöxtum og að veita ábyrgðir og veð fyrir lánnum dótturfélaga. (9.2)
- Kveðið er á um að viðskipti Íslandspósts og dótturfélaga skuli fara fram á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Þannig skal Íslandspóstur m.a. viðhafa hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart dótturfélagi og keppinautum dótturfélags. Ennfremur skal Íslandspóstur fara með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða. (9.3)



- Kveðið er á um að keppinautar Íslandspósts á sviði pósthjónustu skuli njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu (4 gr.).
- Bann er lagt við ómálefnalegri höfnun á viðskiptum við keppinauta á sviði alþjónustu Íslandspósts (4. gr.).
- Mælt er fyrir um að í dreifbýli og minni þéttbýlisstöðum sé Íslandspósti skylt að inna af hendi fjölpóstdreifingu fyrir aðra póstrekendur, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og Íslandspóstur sjálfur nýtur. Skal viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta (5. gr.).
- Mælt er fyrir um gerð samkeppnisréttaráætlunar fyrir Íslandspóst (10. gr.).

Með framangreindum skilyrðum í sátt er markvisst unnið gegn ýmsum samkeppnishömlum sem endurspeglast í þeim kvörtunum og ábendingum sem borist höfðu Samkeppniseftirlitinu. Við mótun skilyrðanna var litið til erlendra fordæma, einkum ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB vegna Deutsche Post frá árinu 2001 en á þeim tíma naut Deutsche Post einkaréttar líkt og Íslandspóstur gerir enn sem komið er.

Með ákvörðuninni lauk Samkeppniseftirlitið rannsókn 9 mála sem það hafði haft til meðferðar. Með skilyrðum sáttarinnar var brugðist við mörgum umkvörtunarefnum sem birst höfðu í formlegum erindum og ábendingum. Í öðrum tilvikum var ekki fallist á viðkomandi kvartanir, einkum vegna þess að leyst hafði verið úr málinu á öðrum vettvangi, eða ekki þótti tilefni til frekari meðferðar á grundvelli forgangsröðunar stofnunarinnar.

### 3.

#### Niðurlag

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að markmiðum samkeppnislaga enda skapast með frumvarpinu m.a. svigrúm til aukinnar samkeppni á grundvelli niðurfellingar einkaréttarins. Jafnframt skapast með frumvarpinu möguleikar á að slaka á þeim skilyrðum sem koma í framangreindri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst og draga þannig úr eftirlitsbyrði.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á tilmælum sínum um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Nánar um þetta vísast til bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Ólafur Freyr Þorsteinsson



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Innanríkisráðuneytið  
b.t. Ólafar Nordal, innanríkisráðherra  
Sölvhólgötu 7  
150 Reykjavík

Samkeppniseftirlitið	
M.n.:	1602008
E:	327.0
Dag:	16.2.2016
Attn:	

Reykjavík, 16. febrúar 2016

Tilv.: 1602008

## **Varðar: Drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu – Umsögn Samkeppniseftirlitsins**

Innanríkisráðuneytið hefur kynnt á vefsíðu sinni drög að frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu. Óskar ráðuneytið eftir umsögnum um drögin. Í kynningu segir m.a. að í frumvarpsdrögunum sé lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði pósthjónustu verði lagður niður og opnað fyrir samkeppni á pósthjónustu. Jafnframt að lagt sé til að eftirlit með pósthjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu. Eftir sem áður verði alþjónusta, grunnþjónusta á sviði pósthjónustu, tryggð borgurunum en leitast við að gera það á sem hagkvæmasta máta.

Samkeppniseftirlitið vill með bréfi þessu koma á framfæri sjónarmiðum sínum vegna frumvarpsdrögunna og um leið gera grein fyrir yfirstandandi athugunum á fyrirtækinu, sem þýðingu geta haft fyrir vinnu ráðuneytisins.

### **1.**

#### **Um afnám einkaréttar**

Samkvæmt núgildandi lögum hefur Íslandska ríkið nánar skilgreindan einkarétt á pósthjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50g að þyngd. Á þessum grunni hefur Íslandspósti verið falinn einkaréttur á afgreiðslu, dreifingu og afhendingu á nafnpósti innan framangreinds þyngdarbils. Fyrirtækið hefur einnig yfirburðastöðu á markaði fyrir stærri nafnpóst. Öflugt dreifikerfi sem Íslandspóstur og forveri hans hafa byggt upp á síðustu áratugum og sterk staða fyrirtækisins á tengdum mörkuðum er jafnframt til þess fallin að skapa aðgangshindranir inn á viðkomandi markaði. Af þessum sökum hefur Íslandspóstur verið í markaðsráðandi stöðu á mikilvægum mörkuðum tengdum pósthjónustu.

Kvartanir og ábendingar um mögulegar samkeppnishindranir af hálfu Íslandspósts, sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist á undanförunum árum, má flestar rekja beint og óbeint til þeirrar stöðu sem fyrirtækið hefur samkvæmt framangreindu. Tilvist einkaréttarins hefur óhjákvæmilega útilokað samkeppni þar sem hennar hefði ella verið við komið. Jafnframt hefur núverandi skipan, þ.e. tilvist einkaréttarins, átt mikinn þátt í því að vekja og ýta undir tortryggni á viðkomandi mörkuðum. Sú tortryggni lýtur í meginatriðum að því að Íslandspóstur nýti tekjur af einkaleyfisstarfsemi í starfsemi þar sem samkeppni nýtur við.



Með hliðsjón af framangreindu styður Samkeppniseftirlitið eindregið þau áform sem birtast í frumvarpsdrögunum, þ.e. að einkaréttur á pósthjónustu verði afnuminn. Er það til þess fallið að skapa heilbrigðari samkeppni í pósthjónustu.

## 2.

### Um alþjónustu

Afnám einkaréttar breytir ekki því að almannahagsmunir munu áfram krefjast þess að hið opinbera kveði á um tiltekna lágmarkshjónustu og tryggi pósthjónustu á svæðum þar sem fyrirtæki munu ekki geta boðið hjónustu á markaðsforsendum. Mikilvægt er að útfærð verði skýr umgjörð um vörslu þessara almannahagsmuna, þar sem kraftar samkeppninnar verði nýttir til að ná fram hagkvæmri niðurstöðu.

Með þetta í huga styður Samkeppniseftirlitið áform sem birtast í frumvarpsdrögunum, þess efnis að útböð verði nýtt til að tryggja alþjónustu, sbr. 11. gr. og e.a. 13. gr. frumvarpsins.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að ákvæði 14. gr. frumvarpsdraganna um aðgang annarra fyrirtækja á pósthmarkaði að dreifikerfi alþjónustuveitandans og nauðsynlegri aðstöðu sé mikilvægt til að tryggja hagsmuni nýrra keppinauta gagnvart alþjónustuveitanda.

Mikilvægt er hins vegar að huga vel að aðdraganda og forsendum útböða samkvæmt framangreindu, þannig að þau skili tilætluðum árangri. Til þess að svo megi verða þyrfti t.d. að skilgreina nauðsynlega lágmarkshjónustu og meta samkvæmt fyrirfram mótuðu verklagi hvort viðkomandi lágmarkshjónustu verði sinnt án opinberra afskipta. Ef svo er ekki, þarf að meta líklegan kostnað við að veita hjónustuna og að lokum að útfæra útböð.

## 3.

### Um útfærslu annarra ákvæða frumvarpsdraganna

Frumvarpsdrögin hafa að öðru leyti að geyma ítarleg ákvæði um pósthjónustu. Er þessum ákvæðum, ásamt með ákvæðum um alþjónustu, ætlað að vernda almannahagsmuni sem að flestu leyti eru óskyld markmiðum samkeppnislaga. Er hér um að ræða svokallaðar „ex ante“ reglur, sem horfa til skipulagningar markaðar til framtíðar, ólíkt „ex post“ reglum samkeppnislaga sem beinast að því að rannsaka og stöðva brot fyrirtækja á samkeppnisreglum. Hefur Póst- og fjarskiptastofnun víðtækt hlutverk samkvæmt drögunum sem að sama skapi er annars eðlis en eftirlit Samkeppniseftirlitsins á sama markaði. Mikilvægt er að viðhalda þeirri skýru verkaskiptingu milli stofnananna sem frumvarpsdrögin og núgildandi lög byggja á, sem m.a. tryggja gæslu ólíkra hagsmuna sem stangast geta á.

Samkeppniseftirlitið tekur að öðru leyti ekki afstöðu til fyrrgreindra ákvæða draganna í einstökum atriðum. Eftirlitið vill þó benda á að ítarleg reglusetning af þessu tagi getur gert nýjum og smærri keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaði eða vaxa við hlið stærri keppinauta. Flóknar eða óskýrar reglur, eða eftirlit á grundvelli þeirra, getur þannig skaðað samkeppni. Samkeppniseftirlitið vill í þessu sambandi benda á fyrri tilmæli um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Um þetta er nánar vísað til bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016. Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft upplýsingar eða ráðrúm að öðru leyti til að leggja mat á frumvarpsdrögin að þessu leyti.



#### 4.

#### Um mögulega sátt við Íslandspóst

Eins og fyrr greinir hafa Samkeppniseftirlitinu á liðnum árum borist margvíslegar kvartanir og ábendingar vegna starfsemi Íslandspósts. Umræddar kvartanir hafa nær allar tengst sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmörkuðum og samkeppnishindrunum sem leitt geta af háttsemi fyrirtækja í þessari stöðu. Þá hafa kvartanirnar í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að tekjur úr einkaréttarstarfsemi séu nýttar í samkeppnisstarfsemi.

Athuganir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli framangreindra kvartana hafa eðli máls samkvæmt beinst að því að vinna gegn samkeppnishindrunum á markaðnum. Á þetta m.a. við um erfiðleika póstmíðlunarfyrirtækis við að hefja starfsemi, sbr. t.d. ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010, *Sennileg misnotkun Íslandspósts á markaðsráðandi stöðu*. Í þeirri ákvörðun byggði Samkeppniseftirlitið á því að Íslandspóstur hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína og mælti fyrir um aðgerðir sem gerðu viðkomandi fyrirtæki kleift að hasla sér völl á markaðnum. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fylgst með og brugðist við vegna breytinga á dreifikerfi Íslandspósts og gjaldskrár eða viðskiptaskilmálum.

Með bréfi, dags. 8. maí 2013, óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um mögulega sátt þar sem leiddar yrðu til lykta fyrirbyggjandi kvartanir gagnvart fyrirtækinu. Í framhaldinu ákváðu Íslandspóstur og Samkeppniseftirlitið að hefja sáttarviðræður. Þær viðræður eru nú langt komnar, en tafir á þeim má einkum rekja til flókins samspils einkaréttar annars vegar og mats á alþjónustubyrði hins vegar, en mat á hinu síðarnefnda er ekki á hendi Samkeppniseftirlitsins.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins eru markmið mögulegrar sáttar eftirfarandi:


- a. Stuðla að aukinni fjarlægð á milli samkeppnisrekstrar Íslandspósts og þeirrar starfsemi fyrirtækisins sem nýtur einkaréttar og vinna þannig gegn því að staða Íslandspósts í skjóli einkaréttar og markaðsstyrks sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
- b. Tryggja að keppinautar á sviði póstpjónustu njóti sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir fyrirtækisins og þar sem það á við njóti keppinautar magnhagræðis, sbr. 2. mgr. 4. gr. Með því er m.a. stuðlað að sem hagkvæmstu dreifikerfi pósts á Íslandi.
- c. Vinna gegn því að Íslandspóstur verði í aðstöðu til þess að koma í veg fyrir samkeppni frá nýjum eða minni keppinautum, með útilokun viðskipta, undirverðlagningu, víxlniðurgreiðslu eða öðrum hætti.
- d. Stuðla að gagnsæi í starfsemi Íslandspósts og styðja með því við markmið samkvæmt a-c lið þessarar greinar.
- e. Tryggja að Íslandspóstur starfi í samræmi við markmið og fyrirmæli sáttar þessarar og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að framangreindum markmiðum mögulegrar sáttar. Ekki verður séð að yfirstandandi sáttarviðræður komi á nokkurn hátt í veg fyrir að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi. Að sama skapi mun Samkeppniseftirlitið ekki draga mögulegan frágang sáttar verði frumvarpið lagt fram. Niðurfelling einkaréttar mun hins vegar kalla á endurskoðun mögulegrar sáttar að hluta til,



Þ.e. er varðar atriði er tengjast núgildandi einkarétti. Hins vegar er líklegt að ákvæði mögulegrar sáttar sem beinast að sterkri stöðu Íslandspósts að öðru leyti muni áfram eiga við, enda er líklegt að Íslandspóstur myndi enn um sinn njóta sterkrar stöðu sinnar sem byggst hefur upp, m.a. í skjóli einkaréttar.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið



Páll Gunnar Pálsson



Eva Ómarsdóttir  
Eva Ómarsdóttir



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið	
1601022	PGH
1311	
29/1/2016	

Innanríkisráðuneytið  
b.t. innanríkisráðherra  
Sölvhólsgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. janúar 2016

Tilv.: 1601022

### **Efni: Áhrif stjórnvalda á samkeppni – Samkeppnismat og reglubyrði – Kynningarfundur með sérfræðingi OECD**

Þann 3. desember sl. stóð Samkeppniseftirlitið fyrir kynningarfundum um áhrif stjórnvalda á samkeppni, en til fundarins var boðið stjórnendum ráðuneyta og stofnana, hagsmunasamtökum atvinnulífs o.fl. Frummælandi var Ania Thiemann, hagfræðingur hjá samkeppnisdeild OECD. Á fundinum var fjallað um mikilvægi þess að meta kerfisbundið áhrif laga og reglna á samkeppni, svokallað samkeppnismat.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur lagt áherslu á slíkt samkeppnismat og hefur stofnunin mótað sérstaka aðferðafræði við matið, sem á ensku nefndist *OECD Competition Assessment Toolkit*. Matið getur bæði átt sér stað fyrir fram, þ.e. við undirbúning nýrra laga og reglna, eða eftir á, en þá eru áhrif gildandi laga og reglna á samkeppni metin. Með þessari aðferð er um leið dregið úr óþarfa reglubyrði. Mörg lönd hafa tileinkað sér þessa aðferðafræði og þannig styrkt efnahag viðkomandi þjóða.

Í nýlegri skýrslu OECD um Ísland, sem birt var í september 2015, eru þessi mál gerð að sérstöku umtalsefni. Í skýrslunni er lögð áhersla á mikilvægi þess að auka framleiðni í íslensku efnahagslífi með því að styrkja samkeppni. Þar á meðal er lagt til að framkvæmd samkeppnisstefnu verði hert til þess að tryggja að misnotkun á markaðsráðandi stöðu og ólögmaett samráð hindri ekki samkeppni. Samhliða er mælt með því að fyrrgreind aðferðafræði OECD verði nýtt til þess að lagfæra regluverk.<sup>1</sup>

### **Endurskoðun laga og reglna getur leitt til 20% lægra verðs**

Á fyrrgreindum fundum fjallaði sérfræðingur OECD um reynslu annarra þjóða af kerfisbundnu samkeppnismati. Fram kom að það hefði skilað umtalsverðum árangri. Nefnt var sem dæmi að breytingar í framhaldi af samkeppnismati á lögum og reglum á

<sup>1</sup> OECD Economic Surveys – Iceland, September 2015, bls. 3: „Setting the course for productivity growth: ..... - Toughen competition policy implementation to ensure that abuse of dominant position or cartel/tacit collusion does not stifle competition. Use the OECD's Competition Assessment Toolkit to refine law and enforcement.”

Sama skýrsla, bls. 25: „In this context, applying the OECD's "Competition Assessment Toolkit" may be particularly helpful. The toolkit provides a means to identify pro-competitive reforms, including removing unnecessary restraints and proposing alternative less restrictive policies to achieve government objectives.”





fjórum mikilvægum sviðum atvinnulífs í Grikklandi séu taldar skila ávinningi sem svarar til 2,5% af VLF þar í landi.

Á fundinum var einnig gerð grein fyrir rannsóknum sem OECD hefur tekið saman, en þær sýna að endurskoðun laga og reglna á tilteknum markaði er líkleg til þess að skila um 20% lægra verði á vöru eða þjónustu en ella væri. Þetta þýðir að ábatinn af því að endurskoða lög og reglur á tilteknum markaði kann í sumum tilvikum að jafnast á við það að stöðva ólögmaett samráð, en rannsóknir sýna að ólögmaett samráð leiði til 20% og raunar allt upp í 70% hærra verðs en ella.

### **Skilvirk leið til að draga úr reglubyrði**

Það er stefna núverandi ríkisstjórnar að draga úr óþarfa reglubyrði í atvinnulífinu. Sú stefnumörkun fellur vel að markmiðum samkeppnislaga, enda stuðla einfaldari reglur í langflestum tilvikum að virkri samkeppni. Aðgerðir og tilmæli Samkeppniseftirlitsins gagnvart stjórnvöldum miða einmitt í langflestum tilvikum að þessu. Samkeppnislög og samkeppniseftirlit eru því hluti af lausninni, en ekki vandanum, þegar kemur að því að minnka óþarfa reglubyrði.

Kostir þess að byggja aðgerðir til að draga úr reglubyrði á þessari aðferðafræði OECD eru einkum eftirfarandi:

- 1) Um er að ræða fastmótuð viðmið sem auðvelda stjórnvöldum að undirbyggja lög, reglur og aðrar stjórnvaldsaðgerðir með skýrum markmiðum og leita leiða til að ná þeim án þess að skerða samkeppni að óþörfu. Um leið er reglubyrði lágmarkuð.
- 2) Þau viðmið sem liggja til grundvallar setja langtímahagsmuni almennings í forgang umfram skammtímahagsmuni einstakra hagsmunaaðila eða samtaka þeirra.
- 3) Samkeppnisyfirvöld, fræðimenn og alþjóðastofnanir hafa þróað aðferðir til að meta ábatann af því að breyta lögum eða reglum með þessari aðferðafræði. Jafnframt er hægt að meta síðar hvort ábatinn hafi gengið eftir. Með þessu eru búnir til skýrir hvatar til þess að ákveða breytingar og fylgja þeim eftir.
- 4) OECD aðstoðar aðildarríki við að meta gildandi lög og reglur. Þannig hafa sum aðildarríki samið við OECD um tiltekin verkefni við endurskoðun laga og reglna. Með þátttöku slíks utanaðkomandi aðila er tryggður aðgangur að yfirgripsmikilli þekkingu og reynslu. Kostnaður af þátttöku OECD í slíkum verkefnum er nokkur, en þó lítill í samanburði við ábata. Eftir atvikum er OECD reiðubúið að koma að slíkum verkefnum hér á landi.

Fjallað er nánar um aðferðafræði samkeppnismats í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, en þar var lagt til að stjórnvöld tækju upp samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

### **Niðurlag**

Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til samstarfs um að koma á kerfisbundnu samkeppnismati og ráðast í aðgerðir til að draga úr reglubyrði. Eftirlitið er til dæmis tilbúið til þess að kynna aðferðafræði samkeppnismats nánar fyrir ráðuneytinu eða stofnununum þess og eftir atvikum hafa milligöngu um aðgang að þekkingu sérfræðinga



OECD á þessu sviði. Á sama hátt er eftirlitið reiðubúið að taka þátt í undirbúningi samkeppnismats á verkefnasviðum einstakra ráðuneyta.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

Samrit sent á ráðherra ríkisstjórnar Íslands

