

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 3/2017

Kæra á bráðabirgðaákvörðun PFS, nr. 9/2017, vegna niðurfellingu Íslandspósts ohf. á viðbótarafsláttum.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 26. júlí 2017, hefur Íslandspóstur ohf., (kærandi), kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 9/2017, bráðabirgðaákvörðun vegna niðurfellingu Íslandspósts ohf. á viðbótarafsláttum.

Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar er fallist á að skilyrði 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, um heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar hafi verið uppfyllt. Það var niðurstaða PFS að tilkynnt skilmálabreyting kæranda, dags. 7. apríl 2017, um niðurfellingu viðbótarafslátta fyrir magnpóst, tæki ekki gildi fyrr en fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hafi verið samþykktur af PFS.

Aðilar málsins við málsmeðferð PFS voru kærandi og Burðargjöld ehf., og eiga þeir jafnframt aðild að kærumáli þessu.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða bráðabirgðaákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi gerir einnig þá kröfu að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan kæran er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd.

PFS gerir þá kröfu að hin kærða bráðabirgðaákvörðun verði staðfest og að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa verði hafnað.

Af hálfu Burðargjalda ehf., sem PFS veitti aðild að málinu í kjölfar kvörtunar fyrirtækisins, er þess krafist að hin kærða bráðabirgðaákvörðun verði staðfest og að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa ákvörðunarinnar verði hafnað. Auk þess krefjast Burðargjöld ehf. þess að kæranda verði gert að greiða fyrirtækinu allan þann kostnað sem málskotið hafi haft í för með sér.

II. Helstu málsatvik

Upphaf máls þessa má rekja til þess að með ákvörðun PFS nr. 16/2012 voru gerðar breytingar á gjaldskrá kæranda innan einkaréttar, viðskiptaskilmálum sem og afsláttarkjörum á magnpósti og tóku breytingarnar gildi 1. júlí 2012. Ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sem staðfesti ákvörðun PFS með úrskurði nr. 5/2012, að öðru leyti en því að nefndin ógilti þann hluta af ákvörðun stofnunarinnar sem laut að því að afslættir vegna heildarviðskipta á mánuði skyldu vera á bilinu 2-5%. Í kjölfarið óskaði PFS eftir því við kæranda að hann legði fram rökstudda tillögu um viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta. Tillaga barst PFS hinn 29. janúar 2013. Með ákvörðun PFS nr. 14/2013 hafnaði PFS þeirri aðferðarfræði sem kærandi viðhafði við útreikning á viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta sem fram hafði komið í tillögu hans. Með vísan til 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, ákvað PFS hverjir viðbótarafslættir vegna reglubundinna viðskipta skyldu vera og staðfesti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ákvörðunina með úrskurði sínum nr. 3/2013.

Póstmarkaðurinn ehf., fyrirtæki á markaði fyrir söfnun- og miðlun bréfaþósts, höfðaði mál á hendur PFS og kæranda til ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar nr. 3/2013 þar sem ákvörðun PFS, nr. 14/2013 var staðfest. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 26. október 2015 í máli nr. E-2249/2014 var úrskurður úrskurðarnefndar nr. 3/2013 felldur úr gildi og þar með ákvörðun PFS, nr. 14/2013. Samkvæmt niðurstöðum dómsins var fallist á kröfu stefnanda málsins um ógildingu úrskurðarins á þeim grundvelli að PFS hafi farið út fyrir lögbundnar heimildir sínar við ákvörðun nr. 14/2013 með því ákveða efnislega nýja gjaldskrá kæranda og því hafi úrskurðarnefndinni ekki verið rétt að staðfesta hana í úrskurði sínum nr. 3/2013.

Hinn 4. janúar 2016 tilkynnti kærandi viðskiptavinum sínum að í ljósi dómsins myndi kærandi endurskoða og endurmeta hvort viðbótarkostnaðarhagræði af reglubundnum viðskiptum og viðbótarafsláttarfyrirkomulaginu samræmdist þeim afsláttarkjörum sem kæranda var skylt að innleiða með úrskurði nr. 3/2013. Einnig tók kærandi fram að hann myndi veita viðskiptavinum sínum áfram viðbótarafslætti vegna reglubundinna viðskipta þar til áfrýjunarfrestur dómsins liði undir lok. Kærandi tók þá fram að slíkur afsláttur væri veittur af hálfu kæranda án allrar skyldu og með fyrirvara um hugsanlega endurskoðun hans á viðbótarafsláttarfyrirkomulaginu að áfrýjunarfresti liðnum.

Hinn 7. apríl 2017 tilkynnti kærandi viðskiptavinum sínum og PFS um að við endurskoðun kæranda á magnafsláttarkjörum sem gildi tóku 1. júlí 2012 hafi verið ráðgert að hagræði af magnviðskiptum kæmi að öllu leyti fram í verðskrá og afhendingarskilmálum magnafsláttar. Þá var vísað til ákvörðunar PFS nr. 14/2013, úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 3/2013 og dóms héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-2249/2014 þar sem úrskurður nr. 3/2013 var felldur úr gildi. Í bréfinu kom fram sú niðurstaða kæranda, að undangenginni skoðun og mati á mögulegu kostnaðarhagræði tengdum ofangreindum viðbótarafslætti að ekki væri um marktækt hagræði að ræða sem gæfi tilefni til afsláttar og því yrðu þeir felldir niður að fullu frá og með 1. september 2017.

Í kjölfar ábendingar frá markaðsaðila vegna þessara fyrirhuguðu breytinga óskaði PFS eftir því með bréfi dags. 15. maí 2017, að kærandi gerði grein fyrir þeirri skoðun og því mati sem fram fór innan fyrirtækisins sem leitt hafði til þeirrar niðurstöðu að ekki væri um marktækt hagræði af viðskiptunum að ræða sem gæfi tilefni til afsláttarins. Kærandi svaraði PFS með bréfi dags. 24. maí 2017. Með bréfi dags. 30. maí 2017 óskaði PFS eftir frekari rökstuðningi frá kæranda á þeim grundvelli að stofnunin teldi hann ekki hafa sýnt fram á að nein greining hafi farið fram og stofnunin gæti því ekki að svo stöddu tekið afstöðu til þess hvort hin fyrirhugaða breyting á skilmálum væri í samræmi við lög um pósthjónustu, nr. 19/2002 auk þess að greining upplýsinga og gagnaafhending þyrfti að eiga sér stað áður en stofnunin tæki afstöðu í málinu.

Með bréfi, dags. 14. júní 2017, barst PFS kvörtun frá Burðargjöldum ehf., vegna fyrirhugaðra breytinga kæranda á viðskiptaskilmálum. Af hálfu Burðargjalda ehf., var gerð krafa um bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 11. gr. laga nr. 69/2003. Var félaginu veitt aðilastaða í málinu. Var kvörtunin send kæranda með bréfi PFS, dags. 15. júní 2017. Í svarbréfi kæranda til PFS, dags. 23. júní 2017, var sjónarmiðum Burðargjalda ehf. mótmælt.

Með bréfi, dags. 28. júní 2017, tilkynnti PFS að stofnunin teldi skilyrðum 11. gr. laga nr. 69/2003, um töku bráðabirgðaákvörðunar, fullnægt og að stofnunin hygðist fresta gildistöku skilmálabreytinganna sem áætluð hafi verið 1. september 2017, þar til kærandi gerði fullnægjandi grein fyrir því að boðuð breyting væri í samræmi við ákvæði 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002.

Hinn 30. júní 2017 tók PFS hina kærðu bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2017, vegna niðurfellingu kæranda á viðbótarafsláttum og fól ákvörðunina í sér að tilkynnt skilmálabreyting kæranda, dags. 7. apríl 2017, um niðurfellingu viðbótarafslátta fyrir magnpóst, tæki ekki gildi fyrr en fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hefði verið samþykktur af PFS. Hinn 3. júlí 2017 tilkynnti PFS kæranda um að í samræmi við 2. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 hygðist stofnunin taka málið til umfjöllunar á grundvelli 9. gr. laganna.

Hinn 26. júlí 2017 barst úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála kæra frá kæranda á ákvörðun PFS og þess krafist að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi, auk þess sem kærandi óskaði eftir frestun réttaráhrifa ákvörðunarinnar á meðan málið væri til meðferðar hjá nefndinni.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess annars vegar að hin kærða bráðabirgðaákvörðun verði felld úr gildi. Hins vegar krefst kærandi þess að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Kærandi byggir einkum á því að hin kærða ákvörðun sé ólögmat og skorti skýrleika. Ákvörðunin feli í sér matskennda afstöðu sem fái í engu samrýmst ákvæðum laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002 eða almennum stjórnsýslureglum. Kærandi telur að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS farið gegn dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, sem felldi úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2013 og þar með ákvörðun PFS nr. 14/2013 um breytingar á viðskiptaskilmálum kæranda, viðbótarafsláttur vegna reglubundinna viðskipta fyrir magnpóst, úr gildi.

Kærandi telur að frestur PFS til athugasemda eða að krefjast breytinga á niðurfellingu viðbótarafsláttá í magnviðskiptum sem kærandi hafi upphaflega tilkynnt 1. júlí 2012, sé löngu liðinn lögum samkvæmt. Kærandi telur að með dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 hafi allar athugasemdir PFS við hinar tilkynntu breytingar á magn- og afsláttarskilmálum kæranda verið felldar út gildi. PFS hafi ekki gert lögmat kröfu um breytingu á skilmálum lögum samkvæmt. Kærandi telur að bréf ÍSP frá 7. apríl 2017 hafi einungis falið í sér tilkynningu á því að niðurfelling sú sem kynnt hafi verið 1. júlí 2012 kæmi til framkvæmda á ákveðnum tíma. Kærandi telur því að heimild PFS til íhlutunar er varðar skilmálabreytinguna sé löngu niður fallin, því beri úrskurðarnefnd að fella hina kærðu bráðabirgðaákvörðun úr gildi.

Kærandi telur einnig að verulegur annmarki sé á hinni kærðu ákvörðun þar sem vísað sé til þess í ákvörðunarorðum að tilkynnt skilmálabreyting um niðurfellingu viðbótarafsláttá fyrir magnpóst taki ekki gildi fyrr en fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni hafi verið samþykktur af PFS. Kærandi telur að í því felist að PFS setji mörk gildistökunnar við huglæga og alls óljósa eigin viðmiðun um hvenær stofnunin telji rökstuðning fullnægjandi. PFS taki í engu mið af því lögbundna hlutverki sem skýrlega sé kveðið á um í 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002 sem sé að stofnuninni sé einungis heimilt að krefjast breytinga ef skilmálarnir séu taldir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar við eigi og telur kærandi að PFS beri sönnunarbyrðin hvað það varði. Kærandi telur að 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002 leggi sjálfstæða skyldu á PFS til að rökstyðja sérstaklega ef talið er að tilkynntir skilmálar fari í bága við lög, reglugerðir eða rekstrarleyfi og PFS sé einungis heimilt að gera kröfu um breytingar á skilmálum ef stofnunin fullnægi þeirri skyldu sinni.

Þá bendir kærandi á að sú afstaða sem felist í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar um að niðurfelling viðbótarafsláttá fyrir magnpóst taki ekki gildi fyrr en PFS hafi samþykkt fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingunni sé ekki í samræmi við lagaskyldu

stofnunarinnar og eigi sér enga lagastoð. Kærandi telur að af hinni kærðu ákvörðun megi leiða að PFS telji sér óskýlt að taka afstöðu til skilmálabreytinganna og gildistöku þeirra og telji sig geta frestað gildistöku breytinganna að eigin geðþótta á þeim grundvelli að stofnunin samþykki ekki rökstuðning kæranda þar sem hann sé ekki fullnægjandi.

Kærandi bendir einnig á að hin kærða ákvörðun standist ekki almennar kröfur um skýrleika stjórnvaldsákvörðana, sér í lagi íþyngjandi stjórnvaldsákvörðana eða samrýmist lögmætisreglu stjórnsluréttar. Kærandi telur að stjórnvald geti ekki með bráðabirgðaákvörðun vikið sér undan lagaskyldum með slíkri ótímabundinni ákvörðun.

Kærandi telur einnig að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS farið gegn afdráttarlausri niðurstöðu héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 og bendir á að stjórnvöld séu bundin af slíkum úrlausnum dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

2.

Úrskurðarnefnd fór þess á leit við PFS að skilað yrði umsögn vegna kröfu kæranda um lögmæti bráðabirgðaákvörðunar og frestun réttaráhrifa og var frestur í því skyni upphaflega veittur til og með 21. ágúst 2017 en síðar framlengdur til 23. ágúst 2017 að beiðni PFS. PFS gerir þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Þá telur PFS ekki ástæðu til að nefndin kveði upp sérstakan úrskurð um frestun réttaráhrifa líkt og kærandi krefjist og krefst þess að þeirri kröfu kæranda verði hafnað.

PFS vísar til 1. mgr. 29. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds. Æðra stjórnvaldi sé þó heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar þar sem aðstæður mæli með því, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga. Sömu meginreglu megi finna í 8. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009. Þá telur PFS að veigamiklar ástæður þurfi að vera fyrir hendi til að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og að aðeins eigi að beita heimild til frestunar réttaráhrifa í undantekningartilvikum og vísar því til stuðnings til úrskurða úrskurðarnefndarinnar, nr. 2/2011 og 2/2012 þar sem fram komi að undantekningarreglu 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga beri að túlka þröngt.

PFS bendir á að í kærumálinu sé ekki deilt um mögulega efnisniðurstöðu málsins heldur sé einungis deilt um þann hluta er snúi að töku hinnar kærðu ákvörðunar um að fresta gildistöku skilmálabreytinganna. PFS hafnar því sjónarmiði kæranda að hin kærða ákvörðun fari gegn dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 og bendir á að úrskurður úrskurðarnefndar nr. 3/2013 hafi verið felldur úr gildi á grundvelli brota á lögmætisreglu stjórnsluréttar. Ekki sé hægt að draga ályktun af dómnum um efni hinna umræddu afsláttarskilmála kæranda, þ.e.a.s. hvort það fyrirkomulag sem kærandi hafi lagt upp með árið 2012 hafi verið í samræmi við lög um pósthjónustu, nr. 19/2002. Til að mynda hvort að fyrirkomulag kæranda fari gegn 5. mgr. 16. gr. laganna um að afsláttarskilmálarnir taki mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega

póstþjónustu. Þá bendir PFS á að með hinni kærðu ákvörðun hafi gildistöku breytinganna einungis verið frestað þar til gengið væri úr skugga um að kærandi uppfylli skyldur sínar samkvæmt lögnum. PFS tekur þá fram að endanleg efnisúrlausn um lögmæti skilmálabreytinganna liggja ekki fyrir en meðferð málsins sé langt á veg komin og ákvörðunar sé að vænta innan nokkurra vikna.

PFS tekur fram að ekkert tímamark sé að finna í lokamálslið 1. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, um það hvenær PFS geti beitt sér á grundvelli ákvæðisins. PFS telur þó ljóst að sá fimm daga tilkynningarfrestur sem kveðið sé á um í 1. másl. ákvæðisins eigi ekki við þegar verið sé að fjalla um atriði sem snúi að mögulegum breytingum á tilkynntum viðskiptaskilmálum, enda sé ógjörningur að ljúka málsmeðferð á fimm virkum dögum. PFS tekur fram að ef túlkun kæranda á ákvæðinu yrði ofan á myndi það leiða til þess að ómögulegt væri fyrir stofnunina að krefjast breytinga á tilkynntum skilmálum, jafnvel þótt það lægi fyrir að þeir væru ekki í samræmi við lög um póstþjónustu, nr. 19/2002. Réttur fyrirtækja til þess að beina kvörtunum til stofnunarinnar vegna tiltekinna viðskiptaskilmála, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, yrði þá einnig verulega skertur og nánast tilgangslaus enda gæti PFS í raun ekki tekið mál til skoðunar ef skilmálar hafi þegar tekið gildi.

PFS tekur þá fram að í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðun felist einungis að það sé á forræði kæranda að rökstyðja skilmálabreytinguna með fullnægjandi hætti og að sönnunarbyrðin hvíli á honum. Þegar PFS hafi borist fullnægjandi skýringar og nauðsynleg gögn þá fyrst geti PFS tekið afstöðu til þess hvort stofnunin muni krefjast breytinga á skilmálum kæranda í samræmi við 1. mgr. 16. gr. laga um póstþjónunstu, nr. 19/2002. PFS tekur fram að stofnunin geri ekki athugasemdir við þá túlkun sem fram komi í kæru varðandi eðli og inntak 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002. Hins vegar bendir PFS á að mat og niðurstaða stofnunarinnar liggja ekki fyrir um efnisþætti málsins enda hafi PFS ekki beint tilmælum til kæranda um að breyta tilkynntum skilmálum. PFS hafi einungis tekið bráðabirgðaákvörðun um að fresta gildistöku skilmálabreytinganna þar til stofnunin hafi lokið yfirferð sinni á röksemdum og skýringum kæranda fyrir breytingunni.

PFS hafnar ályktunum kæranda um að PFS telji sér óskilyt að taka afstöðu til skilmálabreytinganna og geti frestað gildistöku þeirra að eigin geðþóttu. PFS tekur fram að fyrir liggja að málið hafi verið tekið til efnismeðferðar, sbr. tilkynningu um framhald máls til kæranda dags. 3. júlí 2017. Þá hafi stórum hagsmunaðilum verið gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum að við stofnunina. PFS telur að kæranda ætti að vera ljóst að á þessu stigi hafi stofnunin hvorki tekið afstöðu til réttmætis skilmálabreytinganna né krafist breytinga á þeim.

PFS hafnar ályktun kæranda um að með hinni kærðu ákvörðun hafi stofnunin farið gegn niðurstöðu dóms í áðurnefndu máli nr. E-2249/2014 og vikið frá ákvæði 1. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002. PFS mótmælir því að stofnunin sé að víkja sér undan því að sinna lagaskyldum sínum samkvæmt lögum um póstþjónustu, nr. 19/2002, með

töku bráðabirgðaákvörðunar og bendir á að þvert á móti sé stofnunin að rannsaka hvort breytingar kæranda séu í samræmi við tilgreind lög og þá hvort tilefni sé til að beita valdheimildum samkvæmt lögnum.

PFS bendir á að skilyrði bráðabirgðaákvörðunar komi fram með tæmandi hætti í 1. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Þar komi fram að telji stofnunin að hætta sé á að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir fjárhagslegu tjóni, sé stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun. PFS bendir á að skilyrði hafi verið uppfyllt við töku hinnar kærðu ákvörðunar enda hafi PFS fengið upplýsingar bæði frá Burðargjöldum ehf. og öðrum stórum aðila á markaði um umfang viðskipta til þess að meta hvaða hagsmunir væru í húfi og þá hvort réttindi aðila máls ættu á hættu að fara forgörðum eða hvort þeir yrðu fyrir fjárhagslegu tjóni. PFS taldi svo verulega hagsmuni vera í húfi að þeir réttlættu töku hinnar kærðu ákvörðunar sem frestaði gildistöku breytinganna. PFS tekur einnig fram að stofnunin hafi fullnægt skilyrðum 2. mgr. 11. gr. laganna en 3. júlí 2017 hafi kæranda verið tilkynnt um framhald málsins og að PFS hygðist taka málið til meðferðar á grundvelli 9. gr. laganna. PFS telur því að skilyrðum 1. og 2. mgr. 11. gr. laganna hafi verið fullnægt og því hafi stofnuninni verið heimilt að taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun.

3.

Úrskurðarnefnd fór þess á leit við Burðargjöld ehf. að skilað yrði umsögn vegna kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa og var frestur í því skyni veittur til og með 21. ágúst 2017. Burðargjöld ehf. gera þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði staðfest og kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa verið hafnað. Þá krefjast Burðargjöld ehf. þess að kæranda verð gert að greiða þeim allan þann kostnað sem málskot til úrskurðarnefndarinnar hafi haft í för með sér samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi.

Burðargjöld ehf. telja mismunandi reglur gilda um gildistöku nýrra viðskiptaskilmála póstrekenda samkvæmt lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002, eftir því hvort um sé að ræða viðskiptaskilmála vegna þjónustu sem lúti að almennri pósthjónustu annars vegar eða viðskiptaskilmála sem lúti að þjónustu póstrekenda sem falli undir einkarétt ríkisins samkvæmt V. kafla laganna hins vegar. Burðargjöld ehf. telja að PFS hafi ekki eftirlit með starfsemi póstrekenda sem falli utan einkaréttarins um annað en það sem fram komi í 1. mgr. 16. gr. laganna og vísa til þess að aðrar reglur gildi um gildistöku nýrra og breyttra viðskiptaskilmála um þjónustu póstrekenda sem falli undir einkarétt ríkisins, sbr. 5. mgr. 16. gr. laganna. Þar komi fram að rekstrarleyfishafa, sem falin hafi verið einkaréttur ríkisins samkvæmt V. kafla laga um pósthjónustu á grundvelli starfsleyfis frá PFS, skuli ætíð leggja nýja og/eða breytta viðskiptaskilmála fyrir PFS til samþykktar áður en þeir taki gildi.

Þá telja Burðargjöld ehf. að í dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 komi skýrlega fram að kærandi, sem fari með einkarétt ríkisins, sé skylt að leggja nýja eða

breytta viðskiptaskilmála fyrir PFS til samþykkis áður en þeir geti tekið gildi. Þar til PFS hafi samþykkt hina nýju eða breyttu skilmála geti kærandi ekki innheimt gjöld í samræmi við skilmálana. Burðargjöld ehf. telja að málsástæður kæranda séu á misskilningi byggðar um hvernig skuli staðið að setningu og gildistöku nýrra og/eða breyttra viðskiptaskilmála innan einkaréttarins. Burðargjöld ehf. telja að í ljósi þeirra reglna, sem gildi um hvernig nýjum viðskiptaskilmálum skuli komið á, hafi einhliða tilkynning kæranda um niðurfellingu eldri viðskiptaskilmála innan einkaréttarins engin bindandi réttaráhrif. Burðargjöld ehf. telja óumdeilt að PFS hafi aldrei samþykkt viðskiptaskilmála kæranda sem kveði á um að fella úr gildi viðbótarafslætti vegna magnviðskipta í reglubundnum viðskiptum við söfnunaraðila innan einkaréttar og telja slíkt samþykki forsendu þess að þeir taki gildi.

Varðandi málsástæðu kæranda um að verulegur annmarki sé á orðalagi hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar, telja Burðargjöld ehf. að það sé rökrétt afstaða PFS að gera kröfu um að kærandi færi fram ítarleg rök fyrir hinum breyttu viðskiptaskilmálum ella geti PFS ekki tekið afstöðu til breytinganna. Burðargjöld ehf. telja að af þessum sökum verði að telja það frekar ívilnandi af hálfu PFS að stofnunin skuli taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun, í stað þess að ljúka því með fullnaðarákvörðun og hafna tilkynningu kæranda. Það sé augljóst í ljósi þess að kærandi hafi ekki lagt fram nein haldbær rök fyrir breytingum á gildandi viðskiptaskilmálum eða sjónarmið fyrir þeirri nýju skoðun sinni að engin hagræðing felist í reglubundnum magnviðskiptum við söfnunaraðila.

Burðargjöld ehf. vísa þá einnig til samráðsskjals frá 9. desember 2011 er varði nýja gjaldskrá kæranda sem tilkynnt hafi verið um 1. júlí 2012 og unnin hafi verið af hagsmunum og eftirlitsaðilum. Burðargjöld ehf. telja að niðurstaða þeirrar vinnu hafi verið að óumdeilt væri að reglubundin magnviðskipti fælu í sér fyrirsjáanleika sem gæfi kæranda möguleika á því að lágmarka bundið fjármagn vegna viðkomandi einkaréttarþjónustu, auk þess sem það gæfi fyrirtækinu tækifæri til hagræðingar í rekstri. PFS hafi t.a.m. talið að stighækkandi afsláttur sem næmi allt að 5% í samræmi við magnviðskipti á mánaðargrundvelli, endurspegli með sanngjörnum hætti það hagræði sem langtíma magnviðskipti hefðu á rekstur kæranda. Þá hafi PFS a.m.k. í tvígang komist að þessari niðurstöðu eftir rannsókn á áhrifum magnviðskipta. Þá benda Burðargjöld ehf. á að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hafi tekið undir þau sjónarmið í úrskurðum sínum. Burðargjöld ehf. telja að af framangreindu verði ráðið að allir hagsmunum og eftirlitsaðilar hafi hingað til talið að hagræði væri af viðskiptunum þótt ágreiningur kunnist að vera um hve mikið hagræði sé. Það sé því eðlilegt að PFS geri þá kröfu til kæranda að leggja fram viðhlítandi rök og sjónarmið telji hann að forsendur sem byggt hafi verið á í áratugi í gjaldskrá kæranda, séu ekki lengur til staðar. Burðargjöld ehf. vísa í því sambandi til ákvörðunar PFS nr. 3/2013 þar sem tekin hafi verið bráðabirgðaákvörðun um að stöðva breytingar á afsláttarfyrirkomulagi vegna dreifingar á blöðum og tímaritum. Þeirri ákvörðun hafi ekki verið skotið til úrskurðarnefndar.

Burðargjöld ehf. benda á að með dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 hafi hinir umþrættu viðskiptaskilmálar, sem PFS hafði sett í stað þeirra sem kærandi hafði tilkynnt 1. júlí 2012, verið felldir úr gildi. Það sé hins vegar rangt hjá kæranda að í niðurstöðu dómsins hafi falist samþykki fyrir því að nýjir viðskiptaskilmálar kæranda skuli gilda. Slík túlkun eigi sér enga stoð, hvorki í gildandi réttarreglum né viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum. Kærandi vísi þá til þess að samþykki PFS fyrir breyttum skilmálum sé stjórnvaldsákvörðun sem heyri undir stjórnvöld en ekki dómstóla, sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Dómstólar taki því ekki nýja stjórnvaldsákvörðun þó þeir telji form- og/eða efnisannmarka vera á ákvörðun stjórnvalds, þannig sé því sjónarmiði kæranda hafnað að með dómnum hafi í reynd verið tekin ný stjórnvaldsákvörðun.

Burðargjöld ehf. telja að vísun kæranda til 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, eigi ekki við í málinu þar sem ákvæðið taki ekki til þess hvernig skuli staðið að breytingum á viðskiptaskilmálum póstrekenda innan einkaréttarins.

Burðargjöld ehf. telja að skilyrði 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 hafi verið uppfyllt og PFS hafi því verið heimilt að taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun í málinu. Hætta á að réttindi fari forgörðum eða hætta á fjárhagslegu tjóni hafi augljóslega verið til staðar. Þá vísa Burðargjöld ehf. til þess að allir samningar fyrirtækisins byggji á því fyrirkomulagi sem unnið hafi verið eftir frá árinu 2012 og því yrðu afleiðingarnar miklar fyrir fyrirtækið ef skilmálabreytingin fengi tímabundið gildi á meðan beðið væri ákvörðunar PFS um efnisþátt málsins. Þá myndi frestun réttaráhrifa bráðabirgðaákvörðunarinnar hafa þau áhrif á rekstur söfnunaraðila að þeir gætu ekki lengur efnt þá samninga sem í gildi séu og rekstrargrundvöllur Burðargjalda ehf. í raun brostinn. Burðargjöld ehf. telja sömu stöðu án vafa eiga við hjá öðrum söfnunaraðilum. Burðargjöld ehf. telja það í andstöðu við gildandi lagareglur ef hinni umþrættu skilmálabreytingu yrði veitt gildi tímabundið, á meðan rannsókn PFS á lögmati þeirra fari fram, enda sé það skilyrði gildistöku skilmálabreytinga innan einkaréttarins að PFS samþykki þá. Með vísan til þessa telja Burðargjöld ehf. að hafna eigi kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa bráðabirgðaákvörðunar PFS.

Burðargjöld ehf. krefjast þess þá að kæranda verði gert að greiða fyrirtækinu allan þann útlagða kostnað sem hann hafi orðið fyrir sökum málsskots til nefndarinnar, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi verið heimilt að taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2017 svo og hvort fresta skuli réttaráhrifum hennar. Einnig er deilt um hvort efni ákvörðunarinnar standist þau lög er gilda á sviði pósthjónustu.

Kærandi byggir á að hin kærða ákvörðun sé ólögmat og skorti skýrleika sem fari í bága við lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, lög um pósthjónustu, nr. 19/2002 og almennar stjórnarsýslureglur. Kærandi telur að frestur PFS til athugasemda eða að krefjast skilmálabreytinga sé löngu liðinn enda hafi breytingarnar upphaflega verið tilkynntar 1. júlí 2012. Bréf kæranda frá 7. apríl 2017 til viðskiptavina hafi einungis falið í sér kynningu á þeim breytingum sem kynntar hafi verið hinn 1. júlí 2012. Kærandi heldur því einnig fram að allar athugasemdir PFS við hinar tilkynntu breytingar hafi verið felldar úr gildi með héraðsdómi í máli nr. E-2249/2014. Kærandi vísar þá einnig til 60. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, um að stjórnvöld séu bundin af úrlausnum dómstóla og telur kærandi að PFS hafi farið gegn niðurstöðu dóms héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 með hinni kærðu ákvörðun.

Þá heldur kærandi því fram að verulegur annmarki sé á hinni kærðu ákvörðun, sérstaklega ákvörðunarorðum hennar. Kærandi telur að í ákvörðunarorðum séu mörk gildistöku skilmálabreytinganna miðuð við huglæga og alls óljósa viðmiðun um það hvenær PFS telji rökstuðning fullnægjandi. PFS taki ekki mið af hlutverki stofnunarinnar samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002 um að PFS sé einungis heimilt að krefjast breytinga ef skilmálarnir eru taldir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfa þegar við eigi. Telur kærandi að PFS beri sönnunarbyrðina hvað það varði. Kærandi telur ákvæðið leggja sjálfstæða skyldu á PFS að rökstyðja sérstaklega ef talið er að tilkynntir skilmálar brjóti gegn lögum, reglugerðum eða rekstrarleyfum. Þá sé PFS einungis heimilt að krefjast breytinga á skilmálunum að slíkum rökstuðningi fengnum. Þá telur kærandi að PFS geti ekki að eigin geðþótta frestað gildistöku skilmálanna með því að vísa til þess að þeir samþykki ekki rökstuðning kæranda þar sem hann sé ófullnægjandi. Kærandi telur að hin kærða ákvörðun standist ekki almennar kröfur sem gerðar séu til skýrleika stjórnvaldsákvæðana og að hin kærða ákvörðunin samrýmist ekki lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar.

2.

PFS byggir á því að samkvæmt 29. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993 og 8. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, nr. 36/2009, fresti kæra til æðra stjórnvalds ekki réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds en æðra stjórnvaldi sé þó heimilt að fresta réttaráhrifum ef veigamiklar ástæður séu fyrir hendi. PFS telur að frestun réttaráhrifa ákvörðunar skuli einungis beitt í undantekningartilvikum og túlka eigi þá undantekningarreglu þröngt. PFS byggir á því að í málinu séu ekki veigamiklar ástæður sem mæli með frestun réttaráhrifa bráðabirgðaákvörðunarinnar.

PFS bendir á að skilyrði bráðabirgðaákvörðunar komi fram með tæmandi hætti í 1. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, og að skilyrði hafi verið uppfyllt fyrir töku hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar. PFS hafi fengið upplýsingar bæði frá Burðargjöldum ehf. og öðrum stórum aðila á markaði um umfang viðskipta til þess að meta hvaða hagsmunir væru í húfi og þá hvort réttindi aðila máls ættu á hættu að fara forgörðum eða þeir yrðu fyrir fjárhagslegu tjóni. Stofnunin taldi að svo verulegir hagsmunir væru í húfi sem réttlættu töku hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar sem frestaði gildistöku breytinganna. PFS tekur þá einnig fram að skilyrðum 2. mgr. 11. gr. laganna hafi verið fullnægt en 3. júlí 2017 hafi stofnunin tilkynnt kæranda um framhald málsins og að hún hygðist taka málið til meðferðar á grundvelli 9. gr. laganna. PFS telur því að skilyrðum 1. og 2. mgr. 11. gr. laganna hafi verið fullnægt og því hafi stofnuninni verið heimilt að taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun.

PFS tekur fram að í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar felist einungis að það sé á forræði kæranda að rökstyðja skilmálabreytinguna með fullnægjandi hætti og að sönnunarbyrðin hvíli á honum. Þegar PFS hafi borist fullnægjandi skýringar og nauðsynleg gögn þá fyrst geti PFS tekið afstöðu til þess hvort stofnunin muni krefjast breytinga á skilmálum kæranda í samræmi við 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Þá bendir PFS á að niðurstaða dóms héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014, sem felld hafi úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála úr gildi, hafi grundvallast á broti gegn lögmatísreglu stjórnisýsluréttar en ekki falið í sér efnisúrlausn um að skilmálabreyting kæranda sé í samræmi við lög um pósthjónustu, nr. 19/2002, líkt og kærandi haldi fram.

PFS tekur þá sérstaklega fram að með hinni kærðu ákvörðun hafi gildistöku breytinganna einungis verið frestað þar til rannsókn PFS á lögmati skilmálabreytinganna liggja fyrir og að endanlegrar efnisúrlausnar í því máli sé að vænta innan nokkurra vikna. PFS mótmælir þeirri fullyrðingu kæranda að stofnunin sé að víkja sér undan því að sinna lagaskyldum sínum samkvæmt lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002, með töku bráðabirgðaákvörðunar og bendir á að þvert á móti sé stofnunin að rannsaka hvort breytingar kæranda séu í samræmi við lög um pósthjónustu, nr. 19/2002 og þá hvort tilefni sé til að grípa inn í á grundvelli valdheimilda samkvæmt lögum.

3.

Burðargjöld ehf. byggja á því að í dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 komi skýrlega fram að kærandi, sem fari með einkarétt ríkisins, sé skylt að leggja nýja eða breytta viðskiptaskilmála fyrir PFS til samþykkis áður en þeir geti tekið gildi. Þangað til PFS hafi samþykkt hina nýju eða breyttu skilmála geti rekstrarleyfishafi ekki innheimt gjöld í samræmi við skilmálana. Burðargjöld ehf. byggja einnig á því að málsástæður kæranda séu á misskilningi byggðar um hvernig skuli staðið að setningu og gildistöku nýrra og/eða breyttra viðskiptaskilmála innan einkaréttarins. Burðargjöld ehf. telja að í ljósi þeirra reglna hafi einhliða tilkynning kæranda um niðurfellingu eldri viðskiptaskilmála innan einkaréttarins engin bindandi réttaráhrif.

Burðargjöld ehf. telja kröfu PFS um að kærandi færi fram ítarleg rök fyrir hinum breyttu viðskiptaskilmálum rökrétta, en ella geti PFS ekki tekið afstöðu til hennar. Burðargjöld ehf. benda á að allir hagsmuna- og eftirlitsaðilar hafi hingað til talið að hagræði væri af viðskiptunum þótt ágreiningur kunni að vera um hve mikið hagræðið sé. Því sé eðlilegt að PFS geri þá kröfu til kæranda að leggja fram viðhlítandi rök og sjónarmið telji hann að forsendur, sem byggt hafi verið á í áratugi í gjaldskrá kæranda, séu ekki lengur til staðar.

Burðargjöld ehf. benda á að með dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 hafi hinir umþrættu viðskiptaskilmálar, sem PFS hafði sett í stað þeirra sem kærandi hafði tilkynnt 1. júlí 2012, verið felldir úr gildi. Það sé hins vegar rangt hjá kæranda að í niðurstöðu dómsins hafi falist samþykki fyrir því að hinir tilkynntu viðskiptaskilmálar skuli gilda. Slík túlkun eigi sér enga stoð, hvorki í gildandi réttarreglum né viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum. Kærandi byggir á því að samþykki PFS fyrir breyttum skilmálum sé stjórnvaldsákvörðun sem heyri undir stjórnvöld en ekki dómstóla, sbr. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Dómstólar taki því ekki nýja stjórnvaldsákvörðun þó þeir telji form- og/eða efnisannmarka vera á ákvörðun stjórnvalds. Burðargjöld ehf. telja ályktun kæranda um þetta ekki standast.

Burðargjöld ehf. byggja á því að skilyrði 11. gr. laga nr. 69/2003 hafi verið uppfyllt og PFS heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu, hætta á að réttindi fari forgörðum eða hætta á fjárhagslegu tjóni hafi augljóslega verið til staðar.

4.

Aðilar máls deila um hvort hin kærða bráðabirgðaákvörðun, hafi verið í samræmi við lög og reglur sem gilda á sviði pósthjónustu og stjórnsýsluréttar. Verður því að líta til þeirra lagaheimilda sem gilda um pósthjónustu.

Samkvæmt 4. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 hefur PFS eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Í b. lið 2. mgr. 5. gr. laganna kemur fram að PFS geti krafist fjarskiptafyrirtæki um upplýsingar í sambandi við almenna heimild, réttindi eða sérstakar kvaðir, m.a. vegna könnunar þess að farið sé eftir skilyrðum almennra heimilda og réttinda að fenginni kvörtun eða þegar stofnunin hefur aðrar ástæður til að ætla að skilyrði sé ekki virt eða þegar stofnunin hefur að eigin frumkvæði hafið rannsókn.

Þá kemur fram í 1. mgr. 10. gr. laganna að telji neytendur fjarskipta- eða pósthjónustu, eða aðrir sem hagsmuna hafi að gæta, að fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða lögum um pósthjónustu, eða gegn

skilyrðum sem mælt sé fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi geti hlutaðeigandi beint kvörtun til PFS um að stofnunin láti málið til sín taka.

Þá segir í 1. mgr. 11. gr. laganna að telji PFS nauðsynlegt að taka ákvörðun í einstökum málum án tafar, enda sé hætt á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni, sé stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun. Í 2. mgr. 11. gr. laganna segir svo að PFS skuli taka málið til umfjöllunar samkvæmt 9. eða 10. gr. innan sjö daga frá því að bráðabirgðaákvörðunin var tekin, ella falli hún úr gildi. Ákvæði 9. gr. laganna fjallar um lausn deilumála fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda og kemur fram í 1. mgr. 9. gr. að náist ekki samkomulag skuli skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verði komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, skulu póstrekendur birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála sem um þjónustu þeirra gilda. Nýir og breyttir skilmálar skulu sendir PFS a.m.k. fimm virkum dögum fyrir gildistöku þeirra. PFS getur krafist breytinga á skilmálum ef þeir brjóta gegn lögum, reglugerðum eða ákvæðum rekstrarleyfishafa þegar það eigi við. Í 5. mgr. 16. gr. laganna kemur fram að rekstrarleyfishafa sé heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga í einu eða fyrirtæki sem safni saman póstsendingum mismunandi viðskiptavina og afhendi rekstrarleyfishafa. Slík sérgjaldskrá skuli taka mið af kostnaði sem ekki hafi þurft að leggja út í við venjulega póstpjónustu. Í 6. mgr. 16. gr. laganna kemur fram að rekstrarleyfishafa, sem falinn er einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lúti einkarétti. Þá segir að gjaldskrána skuli leggja fyrir PFS til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku.

Með héraðsdómi Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 var ákvörðun PFS nr. 14/2013 sem úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála staðfesti með úrskurði nr. 3/2013, felld úr gildi á þeim grundvelli að PFS hafi farið út fyrir lögbundnar heimildir sínar við töku ákvörðunarinnar og því hafi ekki verið rétt hjá úrskurðarnefnd að staðfesta hana. Í dómnum er fjallað um 1. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, og er tekið fram að dómurinn taki undir sjónarmið stefnanda í málinu, Póstmarkaðarins ehf., um að ákvæðið verði ekki með réttu túlkað þannig að PFS hafi heimild til að taka ákvörðun um hvert skuli vera efni gjaldskrár rekstrarleyfishafa. Dómurinn féllst ekki á þá túlkun ákvæða laga um póstpjónustu, nr. 19/2002, að PFS sé heimilt að ákveða efnislega nýja verðskrá með þessum hætti og hafi stofnunin því farið út fyrir lögbundnar heimildir sína við ákvörðunina.

5.

Úrskurðarnefnd telur óumdeilt með vísan til ákvæða 4. og 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, að PFS hafi viðtækar eftirlitsheimildir gagnvart póstrekendum. PFS hafi einnig heimild til þess að taka við kvörtunum frá neytendum og fyrirtækjum á markaði, sbr. 9. og 10. gr. laganna, líkt og stofnuninni barst í fyrirliggjandi

máli, með kvörtun Burðargjalda ehf. til PFS. Úrskurðarnefndin telur því liggja fyrir að PFS hafi verið heimilt að gera athugasemdir við tilkynntar skilmálabreytingar frá 7. apríl 2017 og hefja rannsókn á lögmæti breytinganna.

Úrskurðarnefnd telur með vísan til fyrirbyggjandi gagna, að skilyrðum 1. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 hafi verið fullnægt og PFS því heimilt að taka hina kærðu bráðabirgðaákvörðun. Þá telur úrskurðarnefnd með vísan til bréfs PFS til kæranda þann 3. júlí sl. um framhald málsins, að stofnunin hafi uppfyllt lagaskyldu sína samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Með bréfinu tilkynnti PFS kæranda um að stofnunin hyggðist taka málið til umfjöllunar samkvæmt 9. gr. laganna en samkvæmt ákvæðinu skal stofnunin skera úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á. Úrskurðarnefndin telur því að PFS beri að ljúka málinu með ákvörðun innan fjögurra mánaða frá 30. júní sl., þ.e.a.s. frá því hin kærða ákvörðun var tekin.

Að mati nefndarinnar kemur ekki til álita að fresta réttaráhrifum bráðabirgðaákvörðunar sem ekki felur í sér efnislega niðurstöðu máls nema til komi mjög sérstök atvik sem ekki eru til staðar í þessu máli, sbr. 29. gr. stjórnarsýslulaga. Er því ekki fallist á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar.

Úrskurðarnefnd tekur þó undir með kæranda að orðalag annarrar málsgreinar ákvörðunarorða hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar sé óskýrt. Ákvörðunarorðin brjóti í bága við óskráða grundvallarreglu stjórnarsýsluréttar um að stjórnvaldsákvörðanir skuli efnislega vera bæði ákveðnar og skýrar. Úrskurðarnefnd telur að ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar hefðu mátt vera skýrari og bundin við fyrirfram ákveðin tímamörk. Nefndin telur þó ekki að um verulegan annmarka sé að ræða er valdi ógildi hinnar kærðu ákvörðunar.

Í ljósi valdheimilda úrskurðarnefndarinnar sem æðra stjórnvalds gagnvart PFS og hlutverk nefndarinnar að endurskoða matskenndar ákvarðanir lægra stjórnvalds, fella þær úr gildi, staðfesta eða taka nýjar ákvarðanir í staðinn, þá hefur nefndin ákveðið að staðfesta hina kærðu ákvörðun og binda hana við ákveðið tímamark. Úrskurðarnefndin hefur ákveðið að hin kærða bráðabirgðaákvörðun falli úr gildi þegar PFS hefur tekið ákvörðun um lögmæti boðaðra skilmálabreytinga en þó eigi síðar en 1. nóvember 2017.

Úrskurðarnefndin telur að vegna óskýrleika hinnar kærðu ákvörðunar og þeirrar niðurstöðu nefndarinnar að breyta hluta ákvörðunarorða hennar hafi kærandi ekki tapað máli þessu í grundvallaratriðum, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003. Skal málskostnaður því greiddur úr ríkissjóði annar en málskotsgjald kæranda, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Úrskurðarnefnd hafnar kröfu Burðargjalda ehf. um greiðslu málskostnaðar úr hendi kæranda enda fellur slíkur kostnaður ekki undir málskostnað í skilningi 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 sbr. og 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 9/2017 er staðfest þó með þeirri breytingu að önnur málsgrein ákvörðunarorða hennar verði svohljóðandi:

Gildistöku skilmálabreytingar Íslandspósts ohf., um niðurfellingu viðbótarafsláttar fyrir magnpóst, sem fyrirhuguð var hinn 1. september 2017 og tilkynnt var um hinn 7. apríl 2017, er frestað þar til niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar, um lögmæti breytingarinnar, sbr. 9. gr. laga nr. 69/2003, liggur fyrir, þó eigi síðar en til 1. nóvember 2017.

Málskostnaður að fjárhæð 1.687.265 kr. greiðist úr ríkissjóði að frádregnu málskotsgjaldi að fjárhæð 150.000 kr.

Reykjavík, 30. ágúst 2017

Þórður Bogason

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring