



BYGGÐASTOFNUN

Ákvörðun Á-1/2022

**Umsókn Íslandspósts ohf. um sanngjarnt endurgjald vegna
alþjónustu á árinu 2021**

EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT	2
1. INNGANGUR	4
2. LAGAGRUNDVÖLLUR	4
3. ÁKVARÐANIR PFS	5
4. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.	6
4.1. ALMENNT	6
4.2. BLINDRASENDINGAR	7
4.3. LANDPÓSTAR.....	8
4.4. ALÞJÓNUSTA Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI	9
4.5. KVÖÐ UM SÖMU GJALDSKRÁ UM ALLT LAND Á VÖRUM INNAN ALÞJÓNUSTU	9
4.6. FRÁDRÁTTARLIÐIR; MARKAÐSÁVINNINGUR OG HAGRÆÐINGARKRAFA.....	10
4.7. ÁVÖXTUNARKRAFA	11
4.8. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI	11
5. NIÐURSTAÐA	11
5.1. ALMENNT	11
5.2. UM KRÖFU PFS UM ENDURMAT Á SKIPTINGU KOSTNAÐAR	12
5.3. UM PÓSTSENDINGAR FRÁ LANDINU.....	12
5.4. UM SÖMU GJALDSKRÁ UM LAND ALLT INNAN ALÞJÓNUSTU.....	13
5.5. UM BLINDRASENDINGAR	18
5.6. UM DREIFINGU LANDPÓSTA	18
5.7. UM DREIFINGU Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI	19
5.8. UM MARKAÐSÁVINNING	19
5.9. UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI	20
5.10. UM ÁVÖXTUNARKRÖFU (RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI).....	21
5.11. SAMANDREGIN NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR	22

5.12.	UM ÓSANNGJARNA BYRÐI	22
5.13.	GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS.....	23
5.13.1.	ALMENNT.....	23
5.13.2.	GREIÐSLUTILHÖGUN Á ENDURGJALDI VEGNA ALÞJÓNUSTU.....	24
5.14.	UM MÖGULEGA ENDURGREIÐSLU	25
6.	UM HVORT ENDURGJALDIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISAÐSTOÐ	26



1. INNGANGUR

(1) Sumarið 2021 var samþykkt á Alþingi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins en var birt sem lög nr. 76/2021 þann 25. júní 2021. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu var markmið þess að mæla fyrir um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar voru til að færa stjórnýslu og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar, í samvinnu við báðar stofnanir.¹

(2) Aðgengi að þjónustu er á meðal mikilvægustu forsendna byggðar um allt land. Í lögum um byggðaaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er því meginmarkmiði lýst á sviði byggðamála að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land.² Aðgengi að viðeigandi póstpjónustu er á meðal mikilvægustu þjónustupáttu og mætti jafnvel flokka sem grunnþjónustu. Veiting póstpjónustu er því ekki síst byggðamál sem verður að nálgast út frá hagsmunum þeirra sem þjónustunnar njóta.

(3) Hluti af skyldum Byggðastofnunar, samkvæmt lögum nr. 98/2019 (lög um póstpjónustu), sem eftirlitsaðila á sviði póstmála er að taka á mót og fjalla um umsóknir alþjónustuveitanda um sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem hann telur skyldu til þess að veita alþjónustu hafa í för með sér.

2. LAGAGRUNDVÖLLUR

(4) Lagaumhverfi um póstpjónustu á Íslandi byggir á innleiðingu tilskipana Evrópusambandsins um póstmál í íslenskan rétt. Póstsendingar manna á milli eiga sér langa sögu og alþjóðleg samvinna gríðarlega mikilvæg á þessu sviði eins og gefur að skilja.

(5) Með lögum um póstpjónustu, nr. 142/1996 var pósttilskipun Evrópusambandsins 97/67/EB (pósttilskipunin) innleidd í íslenskan rétt og öllum þegnum þar með tryggð grunnþjónusta. Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins og hann bundinn við 250g bréfasendingar. Í lögum um póstpjónustu, nr. 19/2002, var miðað við að bréf undir 50g væru háð einkarétti, sbr. tilskipun 2002/39/EB (önnur pósttilskipunin). Með núgildandi lögum um póstpjónustu nr. 98/2019 var stigið lokaskrefið í afnámi

¹ Sjá nánar greinargerð með lögum nr. 76/2021 <https://www.althingi.is/alttext/151/s/0895.html>

² Sjá nánar [lög nr. 69/2015](#)

einkaréttar póstpjónustu hér á landi en það byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB um frekari breytingar á póst tilskipun 97/67/EB (hér eftir nefnd þriðja pósttilskipunin).

(6) Eitt meginmarkmið póstlögjafar Evrópusambandsins er að skilgreina jafnan aðgang notenda að svonefndri alþjónustu, þ.e. grunnþjónustu á sviði póstpjónustu (e. Universal postal service). Alþjónusta hefur verið tryggð hér á landi þar sem pósttilskipunin og önnur pósttilskipunin hafa verið teknar inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Með lögum nr. 98/2019 um póstpjónustu (lög um póstpjónustu), sem tóku gildi 1. janúar 2020, var þriðja pósttilskipun ESB innleidd hér á landi og var Ísland þar með síðasta ríki EES til þess að afnema einkarétt í póstpjónustu.

(7) Með lögunum var jafnframt kveðið á um inntak alþjónustu í póstpjónustu en alþjónusta hefur verið skilgreind sem lágmarksþjónusta sem allir íbúar eiga rétt á, óháð staðsetningu. Með þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins voru ekki gerðar grundvallarbreytingar á skilgreiningu alþjónustu en hins vegar var aðildarríkjunum gefið ákveðið svigrúm til að útfæra alþjónustuskýldur með hliðsjón af aðstæðum í hverju landi fyrir sig þrátt fyrir að vera bundin við ákveðin grunnsjónarmið.

(8) Íslenska ríkinu ber að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstpjónustu um land allt og til og frá landinu, meðal annars með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma, sbr. 1. gr. laga um póstpjónustu. Um alþjónustu og inntak hennar, hvernig hún skuli skilgreind og veitt og hvernig skuli fara með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum er fjallað um í III. kafla laganna. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var Íslandspóstur ohf. (ÍSP) útnefndur alþjónustuveitandi í póstpjónustu á Íslandi með vísan til 11. gr. laga um póstpjónustu eftir að samningsumleitanir samkvæmt sömu grein höfðu ekki leitt til niðurstöðu.

(9) Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu getur alþjónustuveitandi sótt um það til PFS (nú Byggðastofnunar) að honum sé tryggt sanngjarnt endurgjald telji hann að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag hans sem alþjónustuveitanda. Útreikningar skulu taka mið af fyrirmælum í nefndri 12. gr. og viðauka II í lögunum.

3. ÁKVARÐANIR PFS

(10) Árið 2021 var annað rekstrarár Íslandspósts ohf. sem alþjónustuveitanda samkvæmt lögum um póstpjónustu. Um framlag til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu rekstrarárið 2020 var fjallað í ákvörðun PFS nr. 1/2021.³

³ Sjá [ákvörðun PFS nr. 1/2021](#)

(11) Eins og áður var rakið þá tók Byggðastofnun við eftirlitshlutverki PFS á sviði póstmála þann 1. júlí 2021, sbr. lög nr. 76/2021 og mun því eðlilega taka mið af fyrri framkvæmd og lagatúlkun við ákvörðun sína varðandi endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu 2021. Sjónarmið sem fram koma í ákvörðunum PFS nr. 13/2020⁴ og nr. 10/2021⁵ liggja einnig til grundvallar þessari ákvörðun um endurgjald til ÍSP sem alþjónustuveitanda vegna veittrar alþjónustu fyrir árið 2021. Þessar ákvarðanir hafa þannig fordæmisgildi varðandi þessa ákvörðun sem Byggðastofnun er falið að taka varðandi endurgjald til ÍSP vegna veittrar alþjónustu í pósti árið 2021.

(12) Ákvæði laga og reglugerða um póstpjónustu og framkvæmd þeirra sem birtist í þessum ákvörðunum skapa einnig væntingar hjá útnefndum alþjónustuveitanda sem réttmætt og sanngjarnt er að Byggðastofnun taki tillit til við sína vinnu við ákvörðun endurgjalds vegna alþjónustu. Rétt er að ítreka það sem bent er á í inngangi að Byggðastofnun hefur farið með hlutverk eftirlitsaðila á póstmarkaði í einungis hluta þess tíma sem hér er undir til ákvörðunar og því er eðlilegra að stofnunin beiti sér fyrir breytingum til framtíðar þar sem hún telur þeirra þörf, frekar en að breyta framkvæmd sem mótast hefur af mikilli vinnu sem unnin hefur verið af aðilum á málefnasviðinu, með nýrri ákvörðun.

(13) Samhengisins vegna og til þess að halda tengslum við þessar ákvarðanir verður í ákvörðun þessari vísað til Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) og ákvarðana hennar en stofnunin heitir nú Fjarskiptastofa.

4. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.

4.1. ALMENNT

(14) Með bréfi, dagsettu 25. janúar 2022, sendi ÍSP umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu til Byggðastofnunar, ásamt útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 og 1. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu.

⁴ Sjá [ákvörðun PFS nr. 13/2020](#)

⁵ Sjá [ákvörðun PFS nr. 10/2021](#)

(15) Rökstyður félagið umsókn sína með eftirfarandi hætti í greinargerð:

„Íslenska ríkið hefur gert þær kröfur á hendur Íslandspósti ohf. (ÍSP) að félagið annist alþjónustu í samræmi við lög nr. 98/2019. Með þeim lögum skuldbatt löggjafinn hið opinbera til að tryggja að almenningur hafi aðgengi að tiltekinni þjónustu þ.e.a.s. alþjónustu, Þáverandi eftirlitsaðili Póst- og fjarskiptastofnun, krafði ÍSP fyrir hönd íslenska ríkisins um að veita þá þjónustu með ákvörðun nr. 13/2020. Síðar tók Byggðastofnun við eftirliti með pósthjónustu og því er greinargerð þessi send hinni síðarnefndu stofnun. Útreikningar á hreinum kostnaði sem fylgir hér með sem endurspeгла hreinan kostnað fyrir þá þjónustur sem Íslenska ríkið hefur þannig farið fram á af hálfur ÍSP og fyrirtækið veitt á árinu 2021. Rétt er að taka það fram að með ákvörðun nr. 1/2021, ákvarðaðri PFS um niðurstöðu uppgjörs og greiðslu fyrir veitta alþjónustu fyrir árið 2020 og taka meðfylgjandi niðurstöður útreikninga mið af þeirri ákvörðun, þ.m.t. ábendingum um breytingar á uppgjörsaðferðum ÍSP sem birtust í þeirri ákvörðun. Á árinu 2021 var óháður aðili fengið til að gera viðeigandi breytingar á líkaninu til þess að fanga betur virk og óvirk markaðssvæði niður á póstnúmer í samræmi við ákvörðun 1/2021 frá PFS. Útreikningar eru byggðir á kostnaðarlíkani ÍSP, en líkan þetta hefur verið byggt í samstarfið við óháða þriðja aðila og yfirfarið árlega af óháðum þriðja aðila. Ber einnig að árétta að auk þeirra kostnaðartala sem birtast hér að neðan, er gerð grein fyrir frádráttarliðum markaðsávinningi og hagræðingarkröfu, í samræmi við leiðbeiningar PFS þar að lútandi.“

(16) Í umsókninni sótti félagið um sanngjarnt endurgjald að fjárhæð 722 milljón kr. úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu vegna alþjónustukvaða ársins 2021 í samræmi við framkvæmd síðasta árs.

(17) Í greinargerð félagsins er að finna eftirfarandi umfjöllun um hverja og eina af þeim alþjónustukvöðum sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt 9. gr. laga um pósthjónustu og ákvörðun PFS nr. 13/2020.

4.2. BLINDRASENDINGAR

(18) Ein af þeim þjónustum sem fellur undir alþjónustu er aðgangur blindra og sjónskerta að ókeypiss pósthjónustu fyrir tiltekna skilgreinda þjónustu, sjá nánar í kafla 2.10 í ákvörðun PFS nr. 13/2020.

(19) Í umsókn ÍSP vegna þessa liðar kemur eftirfarandi fram:

„Samkvæmt 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu skal alþjónustuveitandi bjóða uppá sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg. Bjóða skal upp á þessa þjónustu innanlands sem og til annara landa. Í útnefningu hefur ÍSP verið gert að sinna þessara þjónustu án þess að innheimta þóknun frá notendum hennar, en þess í stað fá greitt frá ríkinu fyrir hina veittu þjónustu.“

(20) Í greinargerð sem fylgdi með umsókn ÍSP var síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins vegna dreifingar á blindrasendingum.

(21) Samkvæmt útreikningum ÍSP er hreinn kostnaður við blindrasendingar 11.661.551 kr.- á árinu 2021.

4.3. LANDPÓSTAR

(22) Eins og kom fram í samráðsskjali PFS, sem lagt var til grundvallar ákvörðun 13/2020 og uppgjóri samkvæmt ákvörðun 1/2021, var það álit stofnunarinnar að þess væri ekki að vænta að ÍSP væri tilbúið að dreifa póstsendingum á markaðsforsendum á landpóstaleiðum.⁶ Má ætla að þar hafi ráðið að kostnaður við dreifingu á landpóstaleiðum er það mikill að ekki megi vænta þess að eftirspurn væri eftir þjónustunni á fullu verði.

(23) Í greinargerð fyrirtækisins er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Landpóstar sjá um dreifingu til íbúa í dreifðari byggðum og til sveita sem og til fáeina þéttbýla. Fyrir gildistöku laga nr. 98/2019 voru landpóstar skilgreindir sem sér svæði, enda aðgreinanlegt vegna kostnaðar við að veita pósthjónustu á umræddum svæðum. Þar sem landpóstar sinna dreifingu er öllum skráðum sendingum léttari en 20 kg og/eða 0,1m³ ekið heim til viðtakanda án aukagjalds. Í útreikningum ÍSP fyrir árið 2021 er þó miðað við þyngd að 10 kg. Ef þyngdar eða stærðarmörk eru umfram býðst viðskiptavinna að sækja sendinguna á viðkomandi þjónustupósthús eða hægt að panta heimkeyrslu gegn kílómetragjaldi.“

(24) Í greinargerð fyrirtækisins og fylgigögnum með umsókn ÍSP var síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins vegna dreifingar landpósta.

(25) Samkvæmt útreikningum ÍSP er hreinn kostnaður við dreifingu með landpóstum um land allt 439.465.849 kr.-, að frádregnu áætluðu tapi vegna sömu gjaldskrár um allt land á landpóstaleiðum.

⁶ Sjá nánar í Viðauka II við [ákvörðun PFS nr. 13/2020](#)

4.4. ALÞJÓNUSTA Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(26) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020 var það niðurstaða stofnunarinnar að ekkert fyrirtæki væri líklegt til að veita lágmarkspóstþjónustu á þeim þéttbýlisstöðum þar sem heildarfjöldi lögheimila/atvinnuhúsnæðis er undir 750.

(27) Í greinargerð ÍSP er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Auk hinna svokölluðu landpóstasvæða, hefur PFS talið að minni þéttbýlissvæði megni ekki að viðhalda nægri eftirspurn eftir pósthjónustu til þess að markaðsforsendur geti verið fyrir hendi til að veita slíka þjónustu. Í viðauka með lögum nr. 98/2019 segir að finna skulu þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda. ÍSP telur sig hafa fylgt þessari forskrift og í samræmi við ákvörðun 13/2020 og uppgjör samkvæmt ákvörðun 1/2021, beitt henni við að finna kostnað við að veita hinum svokölluðu köldu þéttbýlissvæðum samkvæmt skilgreiningum PFS þá þjónustur sem ríkið hefur krafist ÍSP um að veita.“

(28) Í greinargerð sem fylgdi með umsókn ÍSP var síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins á óvirkum markaðssvæðum.

(29) Samkvæmt útreikningum ÍSP er til staðar hreinn kostnaður við dreifingu á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli og var hann 84.808.346 kr.-, að frádregnu áætluðu tapi vegna sömu gjaldskrár um allt land á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli.

4.5. KVÖÐ UM SÖMU GJALDSKRÁ UM ALLT LAND Á VÖRUM INNAN ALÞJÓNUSTU

(30) Í umsókn ÍSP er sótt um um endurgjald vegna tapaðra tekna sem 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu olli félaginu þar til henni var breytt með lögum nr. 76/2021. Í umsókninni segir að með ákvörðun PFS nr. 13/2020 hafi ÍSP verið útnefndur alþjónustuveitandi í öllum þjónustubáttum alþjónustu, á öllu landinu.

(31) Um þessa lagakröfu sé fjallað ítarlega í ákvörðun PFS nr. 1/2021 og leidd að því rök að eina tæka túlkunin á ákvæðinu væri sú að vilji löggjafans hafi staðið til þess að verð um allt land yrði miðað við verð á höfuðborgarsvæðinu.

(32) Í greinargerð ÍSP er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Af því leiðir að þegar ÍSP sinnir alþjónustu, var það niðurstaða PFS sbr. ákvörðun 1/2021 að túlka bæri þáverandi 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 með þeim hætti að félagið skyldi innheimta sama verð frá notendum alþjónustu, óháð því hvar á landinu sendandi og/eða móttakandi býr.

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 1/2021 miðaði ÍSP við það verð sem tekur mið af kostnaði á höfuðborgarsvæðinu. Til grundvallar þeirri túlkun lágu sjónarmið sem nánar eru tíunduð í ákvörðun PFS nr. 1/2021 og telur ÍSP því fyrirtækið geta haft lögmætar og réttmætar væntingar til að þau hafi haldið gildi sínu þar til fyrrnefnd breytingalög póstlaga kváðu á um breytingu á gjaldskrá frá 1. nóvember 2021.”⁷

(33) Samkvæmt útreikningum ÍSP nam kostnaður fyrir að veita alþjónustu eftir forskrift um eitt land – eitt verð 199.018.258 kr.- vegna tímabilsins janúar - október 2021.

4.6. FRÁDRÁTTARLIÐIR; MARKAÐSÁVINNINGUR OG HAGRÆÐINGARKRAFA

(34) Í umsókn ÍSP er fjallað um markaðsávinning og hagræðingarkröfu. Í greinargerð sem fylgdi með umsókn ÍSP er að finna skýringar og útreikninga ÍSP á markaðsávinningi. Telur ÍSP að markaðsávinningur sé 4.323.721 kr. sem kemur til frádráttar hreinum kostnaði.

(35) Í greinargerð sinni rökstyður ÍSP þá niðurstöðu sína að varúðarniðurfærsla PFS að fjárhæð 30 milljónir kr. í ákvörðun 1/2021 vegna pakka utan alþjónustu geti ekki talist annað en hagræðingarkrafa á fyrirtækið. ÍSP reiknar hver varúðarniðurfærsla PFS hefði verið fyrir árið 2021 miðað við gefnar forsendur um útreikning á árinu 2020 og kemst að þeirri niðurstöðu að sá liður ætti að nema 37.841.455 kr. til frádráttar hreinum kostnaði.

(36) Byggðastofnun er ekki sammála túlkun ÍSP varðandi þessa liði og verður sérstaklega vikið að því síðar.

⁷ Innskot Byggðastofnunar: Í síðasta lagi 1. nóvember 2021.

4.7. ÁVÖXTUNARKRAFA

(37) Í greinargerð ÍSP er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Þegar stofn kostnaðar vegna veittrar alþjónustu á óvirkum markaðssvæðum hefur verið fundinn og frá honum dregnir þeir frádráttarliðir sem að ofan hafa verið útskýrðir, liggur fyrir nýr stofn til útreiknings ávöxtunarkröfu skv. ákvarðanir PFS nr. 13/2020 og 1/2021. Skal slíkur útreikningur reistur á áhættulausum vöxtum og stuðst við fimm ára meðaltal RIKS 30 0701 fimm ára meðaltal (2017-2021). Er það hlutfall 1,19%. Þá ber að bæta þar á ofan 3% vaxtaálagi. Nemur ávöxtunarkrafan vegna ársins 2021 því 4,19%. Sökum þess að Íslenska ríkið hefur hingað til ekki kosið að verða við tillögu ÍSP um að hafa til reiðu fjármuni vegna veittrar alþjónustu í lok uppgjors hvers mánaðar, svo sem gildir um aðra sem kaupa þjónustu af fyrirtækinu, hefur ÍSP umtalsverðan fjármagnskostnað af því að veita ríkinu þá þjónustu sem nauðsynleg er til að þess að ríkið geti staðið við eigin skuldbindingar um aðgengi allra landsmanna að alþjónustu. Þá er ávöxtunarkröfu þessari en fremur ætlað að tryggja að uppfyllt sé ákvæði póstlaga nr. 98/2019 um að alþjónustuveitandi skuli hafa hæfilegan hagnað af því að veita alþjónustu.”⁸

(38) Samkvæmt útreikningum ÍSP nemur ávöxtunarkrafa hreins kostnaðar, eða sanngjarn hagnaður, 29.027.852 kr.- á árinu 2021.

4.8. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI

(39) Í umsókn sinni tekur ÍSP fram að hreinn kostnaður samkvæmt þeirra útreikningum hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag sinn í skilningi 1. mgr. 12 .gr. laga um pósthjónustu. Rökstuðningur ÍSP byggist á sömu aðferðafræði við að meta byrði og má finna í kafla 3.8 í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

5. NIÐURSTAÐA

5.1. ALMENNT

(40) Í þessum kafla verður fjallað um niðurstöðu Byggðastofnunar í tengslum við einstaka liði í umsókn ÍSP en að auki eru aðrir kaflar sem eru til frekari útskýringar á niðurstöðunni. Röðun undirkafla riðlast lítillaga frá umfjöllun um umsókn ÍSP þar sem að kaflinn um sömu gjaldskrá um allt land færir fram, vegna áhrifa hans á niðurstöðu hreins kostnaðar á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli.

⁸ Innskot Byggðastofnunar: Í Viðauka II við lög um pósthjónustu er m.a. vikið að því að útreikningar eigi að fela í sér rétt á “sanngjörnum hagnaði” og er umsókn ÍSP túlkuð sem svo að með “hæfilegum hagnaði” sé átt við “sanngjarnan hagnað”.

5.2. UM KRÖFU PFS UM ENDURMAT Á SKIPTINGU KOSTNAÐAR

(41) Í ákvörðun nr. 1/2021 ákveður PFS að fara þurfi í endurmat á kostnaðarskiptingu vegna breytinga í innra og ytra rekstrarumhverfi ÍSP á undanförunum árum. Pakkasendingum hefur fjölgað samhliða því að bréfum hefur fækkað auk þess sem áðurgreind breyting var gerð á reglum varðandi þyngdarmörk pakka innan/utan alþjónustu. Þetta hefur hins vegar ekki skilað sér í því að pakkar yfir 10 kg beri aukinn kostnað í samræmi við fjölgun sendinganna. Var það því mat PFS að tilefni væri til að endurmeta kostnaðarþátttöku vöruflokka innan kostnaðarlíkans ÍSP og gerði stofnunin kröfu þess efnis á hendur ÍSP. Umfjöllun um þessa kröfu um endurmat á kostnaðarþátttöku vara má finna í kafla 3.9 í ákvörðun nr. 1/2021.

(42) Í ákvörðun sinni nr. 10/2021 víkur PFS svo aftur að endurmati á kostnaðarþátttöku vara innan kostnaðarlíkans ÍSP. Afstaða PFS eru ítarlega rökstudd í málsgreinum (13) - (28) og er aftur vikið að málinu í kafla 5.7 í sömu ákvörðun.

(43) Byggðastofnun tekur undir sjónarmið PFS varðandi kröfu um endurmat kostnaðarskiptingar vara innan og utan alþjónustu. Vinnan er enn í gangi og mun henni ljúka á þessu ári. Því telur Byggðastofnun óumflýjanlegt að beita varúðarniðurfærslu líkt og gert er í ákvörðun PFS nr. 1/2021, en þegar að endurmat kostnaðarskiptingar hefur farið fram mun í kjölfarið fara fram endurútreikningur á ákvörðuðu endurgjaldi byggður á nýjum forsendum ef að tilefni er til þess.

5.3. UM PÓSTSENDINGAR FRÁ LANDINU

(44) Í 2. tl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu er fjallað um þær pósthjóningar sem alþjónusta nær til. Þar segir:

„Alþjónusta nær til bæði pósthjóninga innan lands og milli lands, þar á meðal ábyrgðarsendinga og tryggðra sendinga. Í henni felst pósthjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 10 kg innan lands en 20 kg milli lands og sendinga fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.“

(45) Vörum innan alþjónustu má með þessum hætti með skipta í fimm flokka:

1. Bréfpóstur innanlands 0-2000 gr (þar á meðal sendingar fyrir blinda og sjónskerta)
2. Pakkar innanlands 0-10 kg
3. Rekjanleg bréf innanlands 0-2000 gr
4. Pósthjóningar til landsins (erlendar pósthjóningar)
5. Pósthjóningar frá landinu

(46) Í 7. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu er sérstaklega tekið fram að ekki sé hægt að sækja um endurgjald fyrir þjónustu vegna erlendra pósthjóninga. Í 11. tl. 1. mgr. 4. gr. sömu laga er erlend

póstsending skilgreind sem póstsending til landsins, innan alþjónustu. Engin ákvæði um sérreglur annarra vara sem falla innan alþjónustu er að finna í lagagreininni og er því eðlilegt að líta svo á að þeir fimm flokkar sem eftir standa eigi að koma til útreiknings á hreinum kostnaði. Tekið er sérstaklega fram í 2. tl. 2. mgr. 9. gr. laga um póstþjónustu að til alþjónustu teljist bæði póstsendingar innan lands og **milli landa**, innan þeirra þyngdarmarka sem þar greinir.

(47) Í umsókn ÍSP eru flokkar 1-3 hafðir með til útreiknings á hreinum kostnaði en flokkur 5, póstsendingar frá landinu, er ekki hafður með í útreikningum. Byggðastofnun telur að skv. 2. mgr. 12. gr. laga sé kveðið á um að allar vörur innan alþjónustu eigi að koma til útreikninga, en svo eru erlendar póstsendingar undanskildar skv. 7. mgr. 12. gr. Í varúðarniðurfærslu Byggðastofnunar verður tekið tillit til afkomu póstsendinga frá landinu á óvirkum markaðssvæðum⁹ samkvæmt kostnaðarlíkani ÍSP á svipaðan hátt og póstsendingar frá þessum svæðum til höfuðborgarsvæðisins eru hluti af útreikningunum.

(48) Byggðastofnun beinir því til ÍSP að framvegis skuli kostnaður og tekjur vegna póstsendinga innan alþjónustu frá landinu, sem uppruna eiga á óvirkum markaðssvæðum hafðar með í útreikningi á hreinum kostnaði innan alþjónustu.

5.4. UM SÖMU GJALDSKRÁ UM LAND ALLT INNAN ALÞJÓNUSTU

(49) Við meðferð Alþingis á frumvarpi til laga um póstþjónustu (sem varð að lögum nr. 98/2019) var sú breyting gerð á 2. mgr. 17. gr. að í stað þess að krafa um jafnaðarverð um allt land tæki einungis til bréfa undir 50 gr., eins og var samkvæmt upphaflega frumvarpinu tæki það nú til allra vara innan alþjónustu, það er bæði bréfa- og pakkasendinga. Í nefndarátliti þingsins var breytingin rökstudd með tilliti til byggða- og jafnræðissjónarmiða.¹⁰

„Gjaldskrá alþjónustuveitanda (17. gr.).

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.”

(50) Ákvörðun Alþingis um að sama gjaldskrá skuli eiga við um allt land hefur frá upphafi sætt gagnrýni, bæði frá ÍSP sem ber umrædda skyldu sem og öðrum fyrirtækjum og hagsmunasamtökum þeirra.

⁹ Nánar um óvirk markaðssvæði í Viðauka II við ákvörðun PFS nr. 13/2020

¹⁰ <https://www.althingi.is/alttext/149/s/1916.html>

(51) Útfærsla ÍSP á gjaldskrá samkvæmt þessu ákvæði kom til umfjöllunar í ákvörðunum PFS nr. 13/2020 og ákvörðun PFS nr. 1/2021, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4, sem og ákvörðun nr. 10/2021 þar sem fallist var á hana. Útfærslan fólst í stuttu máli í því að gjaldskrá vegna vara innan alþjónustu á höfuðborgarsvæðinu var látin gilda um allt land. ÍSP rökstuddi þessa útfærslu ítarlega og PFS féllst á þann rökstuðning eins og áður segir með ákvörðun sinni nr. 10/2021. Þar vísar stofnunin í fyrri umfjöllun sína um málið og segir:

„(53) Við mat á því hvort að núgildandi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. er því óumflýjanlegt að tekin verði mið af niðurstöðu PFS um túlkun á 2. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land, sbr. umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 1/2021. Samkvæmt þeirri niðurstöðu var félaginu í reynd gert ófært að miða við svæðisbundin raunkostnað, líkt og fyrirtækið gerði áður og almennt hefur tíðkast.

(54) Samkvæmt ofangreindu verður því að álykta að gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu, sé í samræmi við núgildandi 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 og þá um leið 3. mgr. 17. gr. laganna, enda var fyrirtækinu með lagabóði gert nánast ókleyft að haga verðlagningu fyrirtækisins með sjálfbærum hætti.”

(52) Það er álit Byggðastofnunar að þegar vísað er til jafnræðissjónarmiða í því samhengi sem hér ræðir sé í nefndarálitum því sem vísað er til hér á undan átt við jöfnun á aðgengi landsmanna að þjónustu og útrýmingu aðstöðumunar vegna búsetu. Þegar verið er að tala um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi er yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi telur Byggðastofnun ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvarðanatöku um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna, tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu og tekur undir umfjöllun PFS um sömu sjónarmið.

(53) Með vísan til þess sem lög um pósthjónustu segja um alþjónustuskuldur er þar um að ræða þjónustu sem að miklu leyti er ekki veitt á markaðslegum forsendum vegna vegalengda og fámennis í dreifðum byggðum. Þessa þjónustu er íslenska ríkinu gert að tryggja með samningi, útboði eða útnefningu og viðurkennt er að veiting þjónustunnar hefur í för með sér byrði sem ríkinu ber að endurgreiða þeim sem veitir þjónustuna.

(54) Ólíklegt verður að telja að vilji Alþingis hafi staðið til þess að einn hópur notenda tæki við þessari skyldu ríkisins með því að niðurgreiða hluta þjónustunnar fyrir annan hóp notenda hennar, þ.e. að ekki væri ætlast til þess að hækkað yrði verð á höfuðborgarsvæðinu til að greiða niður verð til annarra landshluta með jafnaðarverði heldur væri viðurkennt að það væri byrði sem ríkið tækist á herðar og myndi tryggja alþjónustuveitanda sanngjarnt endurgjald fyrir.

(55) Þessi rök hníga í sömu átt og hin fyrri að eðlilegt hafi verið fyrir ÍSP að túlka ákvæðið á þann veg að miða skyldi við verð á höfuðborgarsvæðinu við ákvörðun sama verðs um allt land, og að það hafi verið í samræmi við vilja löggjafarvaldsins. Byggðastofnun tekur því undir þá túlkun ÍSP og PFS að rétt hafi verið að miða gjaldskrár innan alþjónustu við verð á höfuðborgarsvæðinu þegar lög mæltu fyrir um að sama verð skyldi vera um allt land á vörum innan alþjónustu.

(56) Rétt er að benda á að lagaákvæði um sama verð um allt land innan alþjónustu var breytt á þann veg að það næði einungis til bréfa innan 50g með sömu lögum og Byggðastofnun var falið eftirlitshlutverk með póstmárkaði. Álit stofnunarinnar um túlkun ákvæðis um að sama verð skuli vera á öllum vörum innan alþjónustu um allt land getur því ekki talist hafa úrslitagildi þar sem það yrði alltaf afturvirkir með einhverjum hætti.

(57) Í greinargerð sem fylgdi með umsókn ÍSP vegna alþjónustu 2021 var að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við sömu gjaldskrá um allt land innan alþjónustu. Í umsókninni kemur fram að áætlað tekjutap vegna pakkasendinga innanlands upp að 10 kg nemi samtals um 199 milljónum kr. frá 1. janúar - 31. október 2021 miðað við hverjar tekjurnar hefðu orðið ef svæðisbundin gjaldskrá sem tók gildi 1. nóvember 2021 hefði verið í gildi allt árið 2021.

(58) Lagaákvæði um að sama verð skyldi vera á vörum innan alþjónustu um allt land var í gildi frá 1. janúar 2020 til 30. júní 2021 en ósvæðisskipt gjaldskrá ÍSP m.t.t. ákvæðisins var í gildi til 1. nóvember 2021 eða í 22 mánuði.

(59) Ein af megin ástæðum þess að álitid hefur verið að íslenska ríkinu beri að bæta alþjónustuveitanda tapaðar tekjur hans vegna áhrifa kvaðar í 2. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu er að með því hafi stjórnvöld með lagaboði komið í veg fyrir að alþjónustuveitandi geti verðlagt þjónustuna á sjálfbæran hátt með svæðaskiptri gjaldskrá.¹¹

(60) Byggðastofnun telur augljóst að ekki var lögbundin kvöð til staðar á ÍSP til þess að viðhalda sömu gjaldskrá um allt land á pakkasendingum innan alþjónustu til 31. október heldur einungis til 1. júlí 2021. Þannig var ekki komið í veg fyrir það með lagaboði að hægt væri að verðleggja þjónustuna á sjálfbæran hátt með svæðaskiptri gjaldskrá eftir 1. júlí 2021.

(61) Með lögum nr. 76/2021, sem birt voru 25. júní 2021 og tóku gildi 1. júlí 2021, var ákvæði 2. mgr. 17. gr. Laga um póstpjónustu breytt á þann hátt að einungis væri kvöð um að hafa sömu gjaldskrá um allt land á bréfasendingum undir 50g.

¹¹ Sjá t.d. umfjöllun í kafla 3.6.4 í ákvörðun PFS nr. 1/2021

(62) Í ákvörðun PFS nr. 10/2021 sem dagsett er 30. júní 2021 beinir PFS tilmælum til ÍSP að félagið endurskoði gjaldskrá fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða má og bíði ekki til 1. nóvember 2021 eins og lögin heimila.

„(60) Með hliðsjón af orðalagi 13. gr. laga nr. 76/2021 og að teknu tilliti til 3. mgr. 17. gr. Laga um pósthjónustu og þeirra áhrifa sem nefndin vísar m.a. til að fyrri lagasetning Alþingis hafi haft beinir PFS því til ÍSP að félagið endurskoði gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða má og bíði ekki til 1. nóvember 2021, eins og heimilt er. Í því samhengi er einnig horft til þess að þann 1. júlí 2021 tekur gildi breytt gjaldskrá fyrir pakka yfir 10 kg. Í því ljósi væri það óeðlilegt, að mati PFS, ef félagið myndi ákveða að nýta sér allan þann frest sem Alþingi kvað á um.“

(63) Með tilliti til ofangreinds og að meðtöldum hæfilegum fresti til að bregðast við breytingu laga og tilmælum PFS, auk fresta til tilkynninga, telur Byggðastofnun ekki óeðlilegt að áætla að ÍSP hefði getað breytt gjaldskrá sinni fyrir pakka innan alþjónustu frá og með 1. september 2021. Samkvæmt gögnum frá ÍSP liggur fyrir að stjórn fyrirtækisins fjallaði um lagabreytingarnar í byrjun júlí 2021 og var meðvituð um að þær kölluðu á breytingar á verðskrá. Þannig hafi það verið ákvörðun ÍSP að viðhalda sömu gjaldskrá um allt land innan alþjónustu til 1. nóvember, eins og heimilt var samkvæmt lögum.

(64) Byggðastofnun mun því byggja útreikninga sína varðandi þennan lið umsóknarinnar á afhentu magni pakka innan alþjónustu frá 1. janúar - 31. ágúst 2021, með vísan til þess að á þessu tímabili hafi lagaákvæði um sömu gjaldskrá um allt land verið byrði á félaginu.

(65) Að auki telur Byggðastofnun ekki rétt að nota verðskrá sem tók gildi 1. nóvember 2021 til áætlunar á tekjutapi undanfarinna mánaða þar sem að ÍSP hefði getað valið að hækka verðskrá um allt land strax 1. janúar 2021, þó að hún yrði ekki svæðaskipt á þeim tímapunkti. Byggðastofnun telur því ekki rökrétt að áætla að félagið hefði fengið tekjur samkvæmt gjaldskrá 1. nóvember 2021 allt árið enda er niðurstaða slíkrar aðferðafræði sú að hreinn kostnaður sé til staðar á höfuðborgarsvæðinu vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt. Byggðastofnun telur að gjaldskrá sem nota ætti til samanburðar þurfi að endurspeglar sama verð og var í raun og veru til staðar á höfuðborgarsvæðinu (Sv. 1), enda var verð á því svæði notað um land allt.

(66) Telur Byggðastofnun því réttara að reyna að nálgast viðfangsefnið á þann hátt að meta hvernig verðskrá sem tók gildi 1. ágúst 2020 hefði litið út hefði hún verið svæðaskipt líkt og verðskrá sem tók gildi 1. ágúst 2019. Þetta er í samræmi við þá aðferðafræði sem notuð var í ákvörðun PFS nr. 1/2021 þegar síðasta svæðaskipta gjaldskrá ÍSP var notuð til samanburðar.

(67) Við útreikningana voru svæðis- og þyngdarskiptingar svæða 2-4 í svæðaskiptri verðskrá 1. ágúst 2019 bornar saman við svæði 1 og fundið út hvert verð á svæðum 2-4 var í hverjum þyngdarflokki um sig í hlutfalli við verð svæði 1. Sjá nánar í töflu 2.

Tafla 1: Gjaldskrá 1. ágúst 2019 og verð sem hlutfall af svæði 1

Þyngd	Gjaldskrá 1. ágúst 2019				Verð sem hlutfall af svæði 1			
	Sv. 1	Sv. 2	Sv. 3	Sv. 4	Sv. 1	Sv. 2	Sv. 3	Sv. 4
1 kg	910	1,080	1,141	1,151	100%	119%	125%	126%
2 kg	980	1,189	1,247	1,296	100%	121%	127%	132%
3 kg	1,049	1,296	1,356	1,439	100%	124%	129%	137%
4 kg	1,119	1,404	1,461	1,583	100%	125%	131%	141%
5 kg	1,189	1,511	1,569	1,654	100%	127%	132%	139%
6 kg	1,261	1,708	1,767	1,896	100%	135%	140%	150%
7 kg	1,330	1,821	1,881	2,051	100%	137%	141%	154%
8 kg	1,399	1,935	1,994	2,201	100%	138%	143%	157%
9 kg	1,470	2,051	2,107	2,353	100%	140%	143%	160%
10 kg	1,540	2,163	2,218	2,506	100%	140%	144%	163%

(68) Gjaldskrá 1. ágúst 2020 – 31. október 2021 var svo margfölduð með verði sem hlutfalli á svæði 1 til þess að finna hvert líklegt er að verð hefði verið í svæðaskiptri gjaldskrá á svæðum 2-4 þann 1. ágúst 2020. Sjá nánar í töflu 3.

Tafla 2: Gjaldskrá 1. ágúst 2020 ef hún hefði verið svæðaskipt í sömu hlutföllum og áður

Þyngd	Svæðaskipt gjaldskrá 1. ágúst 2020				Verð sem hlutfall af svæði 1			
	Sv. 1	Sv. 2	Sv. 3	Sv. 4	Sv. 1	Sv. 2	Sv. 3	Sv. 4
1 kg	1,026	1,217	1,286	1,297	100%	119%	125%	126%
2 kg	1,105	1,341	1,406	1,461	100%	121%	127%	132%
3 kg	1,183	1,462	1,529	1,623	100%	124%	129%	137%
4 kg	1,262	1,584	1,648	1,786	100%	125%	131%	141%
5 kg	1,340	1,704	1,769	1,865	100%	127%	132%	139%
6 kg	1,422	1,926	1,993	2,138	100%	135%	140%	150%
7 kg	1,500	2,054	2,122	2,314	100%	137%	141%	154%
8 kg	1,578	2,183	2,250	2,483	100%	138%	143%	157%
9 kg	1,658	2,313	2,376	2,653	100%	140%	143%	160%
10 kg	1,737	2,440	2,502	2,826	100%	140%	144%	163%

(69) Þessi verðskrá var svo margfölduð með fjölda pakka á hverju svæði fyrir sig í hverjum þyngdarflokki fyrir sig á tímabilinu 1. janúar - 31. ágúst 2021 til þess að finna út hver byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land væri á því tímabili. Niðurstaða þessara útreikninga er að byrði vegna sömu gjaldskrár um allt

land á árinu 2021 sé 134 milljónir kr. Þessar breytingar hafa í för með sér breytingu á hreinum kostnaði á óvirkum markaðssvæðum sbr. umfjöllun í köflum 5.6 og 5.7.¹²

5.5. UM BLINDRASENDINGAR

(70) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 segir að ÍSP skuli veita pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta fyrir póstsendingar allt að 2 kg og að þessi tegund póstsendinga skuli vera gjaldfrjáls. ÍSP er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita ofangreinda þjónustu. Við útreikninga félagsins skal taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem að falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.

(71) Í umsókn ÍSP er kostnaður við þessar sendingar metinn 11.661.551 kr. á árinu með því að margfalda fjölda blindrasendinga með kostnaði við bréf 51-2000 g. Er þessi vöruflokkur notaður til viðmiðunar þar sem að nær allar blindrasendingar eru í formi geisladisks sem að fellur í þennan þyngdarflokk bréfa. Byggðastofnun gerir ekki athugasemd við útreikninga ÍSP hvað þennan lið varðar en bendir á að yfirstandandi endurmat á skiptingu kostnaðar samkvæmt kröfu PFS, sjá umfjöllun í kafla 5.2, mun að líklega leiða til breytinga á einingakostnaði bréfa 51-2000g og þar með lækkunar á heildarkostnaði vegna blindrasendinga. Tekið er tillit til þess við varúðarniðurfærslu í ákvörðunarorðum.

5.6. UM DREIFINGU LANDPÓSTA

(72) Byggðastofnun hefur yfirfarið útreikninga ÍSP á umsókn um endurgjald að fjárhæð 439.465.849 kr. vegna dreifingu landpósta. Telur Byggðastofnun að útreikningarnir á hreinum kostnaði vegna dreifingu og byrði vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um allt land hafi farið fram aðskilið og þannig hefur verið komist hjá því að tvítelja kostnað vegna sömu gjaldskrár um allt land, þar sem hann hafi þegar verið dreginn frá hreinum kostnaði á óvirkum markaðssvæðum.

(73) Í kafla 5.4 hafnar Byggðastofnun hins vegar að hluta útreikningum ÍSP á byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land. Byggðastofnun leggur fram og rökstyður eigin útreikninga sem lækka byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land um 28 milljón kr. á svæði 4 (landpóstar). Þar sem byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land hafði áður verið dregið frá hreinum kostnaði er nauðsynlegt að endurreikna hreinan kostnað skv. umsókn og leiðir sá útreikningur í ljós að hann sé 467.429.318 kr. vegna dreifingu landpósta.

(74) Líkt og kemur fram í kafla 5.2 er í gangi endurmat á skiptingu kostnaðar vegna vara innan og utan alþjónustu í kostnaðarlíkani ÍSP. Líklegt er að endurmatið hafi áhrif á útreikninga ÍSP á hreinum kostnaði

¹² Frá hreinum kostnaði á óvirkum svæðum í umsókn PFS hafði verið dregið frá áætlað tap vegna sömu gjaldskrár um allt land til þess að sá kostnaður yrði ekki tvítalinn í umsókninni.

vegna dreifingar og er því hluti af varúðarniðurfærslu Byggðastofnunar í ákvörðunarorðum vegna dreifingar landpósta.

5.7. UM DREIFINGU Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(75) Byggðastofnun hefur yfirfarið útreikninga ÍSP á umsókn um endurgjald að fjárhæð 84.808.346 kr. fyrir dreifingu á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli. Telur Byggðastofnun að útreikningarnir á hreinum kostnaði vegna dreifingu og byrði vegna kvaðar um sömu gjaldskrár um allt land hafi farið fram aðskilið og þannig hefur verið komist hjá því að tvítelja kostnað vegna sömu gjaldskrár um allt land, þar sem hann hafi þegar verið dreginn frá hreinum kostnaði á óvirkum markaðssvæðum.

(76) Í kafla 5.4 hafnar Byggðastofnun hins vegar að hluta útreikningum ÍSP á byrði vegna sömu gjaldskrá um allt land. Byggðastofnun leggur fram og rökstyður eigin útreikninga sem lækka byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land um 17 milljón kr. á svæði 3 (óvirk markaðssvæði í þéttbýli). Þar sem að byrði vegna sömu gjaldskrá um allt land hafði áður verið dregið frá hreinum kostnaði er nauðsynlegt að endurreikna hreinan kostnað skv. umsókn og leiðir sá útreikningur í ljós að hann sé 102.186.659 kr. vegna dreifingar á óvirkum svæðum í þéttbýli.

(77) Líkt og kemur fram í kafla 5.2 er í gangi endurmat á skiptingu kostnaðar vegna vara innan og utan alþjónustu í kostnaðarlíkani ÍSP. Líklegt er að endurmatið hafi áhrif á útreikninga ÍSP á hreinum kostnaði vegna dreifingar og er því hluti af varúðarniðurfærslu Byggðastofnunar í ákvörðunarorðum vegna dreifingu á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli.

5.8. UM MARKAÐSÁVINNING

(78) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað um hugtakið markaðsávinning í kafla nr. 3.6.8 þar sem segir m.a.:

„(138) Markaðsávinningur er einn af þeim þáttum sem líta skal til við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 3. mgr. viðauka II með lögum um pósthjónustu, en þar kemur fram að við útreikningar á hreinum kostnaði skuli fela í sér markaðsávinning, sem fellur til póstrekanda sem er tilnefndur til að veita þjónustu.

(139) Við mat á markaðsávinningi vegna alþjónustuskyldu verður að hafa í huga að alþjónustuveitandi er m.a. líklegur til þess að hafa hag af umtali og auglýsingu sem fylgir því að þjóna óhagkvæmum svæðum og viðskiptavinum sem hluta af alþjónustuskuldum. Þetta hefur áhrif á ímynd vörumerkis þjónustuveitandans og orðstír félagsins og einnig á núverandi og framtíðar hagnað þess og getur dregið úr kostnaði vegna auglýsinga og annarrar markaðsstarfsemi.”

(79) Í umsókn ÍSP er hugtakið túlkað á þann veg að um sé að ræða frádrátt til að koma í veg fyrir að ríkið greiði fyrir markaðskostnað á þeim svæðum sem metin hafa verið sem óvirk markaðssvæði. Þessi markaðskostnaður er svo reiknaður út samkvæmt ákveðnum forsendum í kostnaðarlíkani félagsins og metinn kr. 4.323.721 kr.

(80) Byggðastofnun fellst ekki á þessa túlkun ÍSP á hugtakinu.

(81) Í 2. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu segir:

„Með hreinum kostnaði er í 1. mgr. átt við kostnað póstrekanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi hefur af því að veita alþjónustu.“

(82) Þetta er svo útskýrt nánar í 4. mgr. sömu greinar:

„Með markaðsávinningi er í 2. mgr. m.a. átt við æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal meðal annars taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins.“

(83) Markaðsávinningur samkvæmt lögnum er sem sagt sú auglýsing, kynning og aukin viðskipti sem afleiðing af henni, sem alþjónustuveitandi nýtur **vegna þess** að hann var útnefndur alþjónustuveitandi. Þetta telur Byggðastofnun koma skýrt fram í tilvitnaðri málsgrein (139) hér að framan.

(84) Þessi verðmæti eru álitin bein afleiðing þess að vera alþjónustuveitandi og eru þannig markaðslegur ávinningur sem fyrirtækið nýtur án þess að greiða fyrir það sérstaklega. Því hefur þessi ávinningur verið reiknaður sem hlutfall af heildarmarkaðskostnaði fyrirtækisins, sem er sú upphæð sem fyrirtækið er raunverulega tilbúið að greiða fyrir markaðsmál/auglýsingar/kynningar.

(85) Það er því niðurstaða Byggðastofnunar að útreikningar á markaðsávinningi sem hér er til umfjöllunar taki mið af hlutdeild alþjónustu í heildar markaðs- og sölukostnaði ÍSP, að frádregnum þjónustuveri í samræmi við framkvæmd í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

(86) Heildar sölu- og markaðskostnaður nam [...] kr. á árinu 2021, þar af þjónustuver [...] kr. og nam hlutdeild alþjónustu [...] af framangreindum kostnaði eða 143 milljónir kr. Markaðsávinningur er metinn 20% af þeirri fjárhæð eða 29 milljónir kr. á árinu 2021.

5.9. UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI

(87) Í umsókn sinni rökstyður ÍSP þá skoðun sína að 30 milljón kr. varúðarniðurfærsla PFS í ákvörðun 1/2021 vegna pakka utan alþjónustu sé í raun og veru hagræðingarkrafa á fyrirtækið. ÍSP upp reiknaði þá hagræðingarkröfuna fyrir árið 2021 og metur sem svo að hún ætti að vera 38 milljón kr. til lækkunar á endurgjaldi.

(88) Byggðastofnun getur ekki fallist á sjónarmið ÍSP um að varúðarniðurfærsla vegna pakka utan alþjónustu hafi verið hagræðingarkrafa, enda fylgdu henni frekari leiðbeiningar frá PFS um endurmat á kostnaðarskiptingu félagsins.

(89) Byggðastofnun telur heldur ekki rétt að gera afturvirka hagræðingarkröfu á ÍSP. Byggðastofnun telur að hagræðing í rekstri undanfarinna ára hjá ÍSP hafi verið töluverð og sé umfram þá kröfu sem að PFS gerði á fyrirtækið í ákvörðun 1/2021. Þess í stað telur Byggðastofnun réttara að eiga samtali við stjórnendur ÍSP um hvaða leiðir séu færar til þess að hægt sé að rækja alþjónustuskýldur fyrirtækisins með enn hagkvæmari hætti en nú er gert og horft er til lengra tímabils en eins árs í því samhengi. Byggðastofnun leggur því áherslu á að fyrirtækið haldi áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið undanfarin ár.

(90) ÍSP hefur haft það að markmiði að halda áfram á þeirri vegferð að hagræða í rekstri sínum án þess þó að það komi niður á þjónustu þeirra við þegna landsins. Markmiðið er að þjónustan muni færast í það horf að það verði pósthólf og pósthólf á þeim stöðum á landinu þar sem því er hægt að koma við. Það eykur á sjálfvirkni og þannig telur ÍSP sig vera að auka þjónustu við neytendur. Hluti af inntaki alþjónustu samkvæmt 3. tl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 98/2019 er að ÍSP miði dreifingu pósts við tvo daga í viku.

5.10. UM ÁVÖXTUNARKRÖFU (RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI)

(91) Í viðauka II við lög um pósthjónustu kemur fram að útreikningar skuli fela í sér rétt á sanngjörnum hagnaði. PFS hefur notast við hugtakið ávöxtunarkrafa í ákvörðunum sínum þegar fjallað er um sanngjarnan hagnað og hefur ÍSP notast við sama orðalag í umsókn sinni.

(92) Samkvæmt umsókn ÍSP er ávöxtunarkrafa reiknuð 4,19% miðað við áhættulausa vexti 1,19% og 3% vaxtaálag og er niðurstaða ÍSP að fjárhæð ávöxtunarkröfu sé 29 milljónir kr. Byggðastofnun fékk KPMG til þess að meta fyrir sig áhættulausa vexti og er stuðst við brúaða 10 ára verðtryggða ríkisvexti (RIKS). Niðurstaða KPMG er að 5 ára meðaltal áhættulausra vaxta sé 1,23% og mun Byggðastofnun taka mið af því í sínum útreikningum á ávöxtunarkröfu sem er þá 4,23% að viðbættu 3% vaxtalagi.

(93) Byggðastofnun gerir engar athugasemdir við aðferðafræði ÍSP við útreikning á fjárhæð ávöxtunarkröfu en þar sem að Byggðastofnun tekur tillit til mats KPMG á áhættulausum vöxtum eru forsendur útreikninga Byggðastofnunar á fjárhæð ávöxtunarkröfu ekki þeir sömu. Niðurstaðan breytist þó lítið, fjárhæð ávöxtunarkröfu miðað við forsendur Byggðastofnunar er 29 milljónir kr. vegna hreins kostnaðar á árinu 2021.

5.11. SAMANDREGIN NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

(94) Líkt og fjallað er um í þónokkrum undirköflum kafla 5 hyggst Byggðastofnun beita varúðarniðurfærslu við ákvörðun á hreinum kostnaði sem greiðist af ríkissjóði. Varúðarniðurfærsla vegna ársins 2021 verður 151.879.677 kr. og tekur til þeirra liða í umsókninni sem Byggðastofnun hefur fjallað um og tekið fram að verði hluti af varúðarniðurfærslunni.

(95) Samandregin niðurstaða Byggðastofnunar er að hreinn kostnaður sem greiðist af ríkissjóði vegna rekstrarársins nemi 563.168.949 kr. Sjá nánar í töflu 5 (tölur námundaðar):

Tafla 4: Samandregin niðurstaða Byggðastofnunar um hreinan kostnað vegna ársins 2021

	2021
Landpóstur	-467
Óvirk markaðssvæði í þéttbýli	-102
Blindrasendingar	-12
Sama gjaldskrá um allt land	-134
	-715
Ávöxtunarkrafa	-29
Markaðsávinningur	29
Varúðarniðurfærsla	152
Samtals hreinn kostnaður	-563

Fjárhæðir í milljónum kr.

5.12. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI

(96) Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020 þarf, eftir að hinn hreini kostnaður liggur fyrir, að taka afstöðu til þess hvort hið út reiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019.

(97) Í 3. mgr. sömu greinar segir að um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. sé að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa verulega áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

(98) Í umsókn sinni, sem Byggðastofnun hefur fallist á að hluta, hefur Íslandspóstur sýnt fram á að alþjónustukvöð sú sem sett var á fyrirtækið með ákvörðun PFS nr. 13/2020 hefur í för með sér hreinan kostnað og verður ekki annað séð en að sá kostnaður sé ósanngjörn byrði á félaginu í skilningi 3. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu og muni hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika og geti einnig stofnað efnahag þess í hættu (sé hann ekki bættur). Á þetta einkum

við ef hinn hreini kostnaður muni verða viðvarandi á næstu árum, án þess að það komi til beinnar greiðslu til að bæta félaginu hann upp. Hugsanlegt er að sú staða komi upp að hreinn kostnaður vegna alþjónustu verði ekki álitinn byrði á fyrirtækinu eða svo lítil að ekki komi til greiðsluskyldu ríkisins vegna hans.

(99) Sú staða er hins vegar ekki komin upp við töku ákvörðunar þessarar og líta verður því svo á að greiðsluskylda hafi stofnast af hálfu ríkisins, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

5.13. GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS

5.13.1. ALMENNT

(100) Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustuskyldu úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

(101) Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram að alþjónustuveitandi sæki um til Byggðastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Lögin verða ekki skilin öðru vísi en að sanngjarnt endurgjald fái með aðferðarfræði hreins kostnaðar eins og henni er lýst í viðauka II með lögunum.

(102) Nánar er fjallað um fjárframlög úr ríkissjóði vegna alþjónustu í 22. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, en þar segir í 2.- 4. mgr.:

„Sé alþjónustuveitandi útnefndur af Póst- og fjarskiptastofnun, getur alþjónustuveitandi sótt um það til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann að alþjónustan sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar skulu byggja á viðauka II við lög um pósthjónustu. Umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu, sbr. 2. mgr., skal að jafnaði berast fyrir eitt ár í senn og skulu útreikningar á hreinum kostnaði fylgja umsókn. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds. Við útnefningu alþjónustuveitanda er jafnframt heimilt ef upplýsingar liggja fyrir um hreinan kostnað af alþjónustu að kveða á um mögulegan hreinan kostnað alþjónustuveitanda samhliða útnefningarferlinu.“

(103) Eins og tekið er saman í kafla 5.11. er niðurstaða Byggðastofnunar að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu á árinu 2021, að frádreginni varúðarniðurfærslu, sé samtals 563.168.949 kr.

(104) Ríkissjóði, sem greiðanda þjónustunnar, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu ber því að greiða ÍSP samtals kr. 563.168.949 kr.

5.13.2. GREIÐSLUTILHÖGUN Á ENDURGJALDI VEGNA ALÞJÓNUSTU

(105) Að óbreyttum lögum um póstpjónustu má gera ráð fyrir að ríkið komi til með að þurfa að greiða endurgjald til ÍSP á næstu árum. Í kafla 3.10.2 í ákvörðun nr. 1/2021 setti PFS fram tiltekið verklag við uppgjör á hreinum kostnaði ÍSP, vegna alþjónustu, til framtíðar. Vill Byggðastofnun, með tilliti til reynslu vegna uppgjors ársins 2021, uppfæra verklagið til framtíðar og mælist til þess að verklag vegna uppgjör ársins 2022 verði eftirfarandi:

- Þann 15. nóvember 2022 ber ÍSP að senda útreikninga félagsins á hreinum kostnaði vegna alþjónustu fyrir árið 2022 til Byggðastofnunar, sem byggir á 9 mánaða uppgjöri félagsins fyrir árið 2022, að viðbættri útkomuspá ársins, ásamt viðeigandi rökstuðningi. Vill Byggðastofnun áréttá hér að magn, tekjur og kostnaður verði að vera rauntölur skv. 9 mánaða uppgjöri.
- Þann 24. janúar 2023, umsókn félagsins um endurgjald. Lágmarksfylgiskjöl með umsókn eru eftirfarandi:
 - Greinargóður rökstuðningur á hreinum kostnaði og ósanngjarnri byrði hans á fjárhag félagsins
 - Útreikningar félagsins frá 15. nóvember 2022 uppfærðir með rauntölum fyrir allt rekstrarárið 2022
 - Kostnaðarlíkan ÍSP
 - Útreikningur ÍSP á ávöxtunarkröfu
 - Útreikningur ÍSP á hreinum kostnaði vegna blindrasendinga
 - Útreikningur ÍSP á markaðsávinningi
 - Öll vinnuskjöl vegna magntalna sem koma fram í kostnaðarlíkani
 - Uppfærðar forsendur erfiðleikastuðla og svæðaskiptingar
 - Önnur gögn sem ÍSP telur viðeigandi fyrir Byggðastofnun að hafa við yfirferð umsóknar og sannprófun hreins kostnaðar
- Þann 3. febrúar 2023, ákvörðun Byggðastofnunar um hreinan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2022 liggur fyrir.

(106) Með ofangreindu fyrirkomulagi er tryggt að endurgjald vegna hreins kostnaðar fyrirtækisins af alþjónustu liggja fyrir áður en endanlegt uppgjör félagsins fer fram fyrir viðkomandi rekstrarár. Byggðastofnun vill þó benda á að þetta hefur ekki fyllilega tekist vegna árána 2020 og 2021, þar sem hefur þurft að beita varúðarniðurfærslum við ákvarðanir eftirlitsaðila, sem sæta mögulegum endurútreikningi síðar sbr. kafla 5.2.

(107) Byggðastofnun leggur til samtal á milli aðila um að lengja þann tíma sem að ÍSP hefur til að undirbúa umsókn og Byggðastofnun hefur til þess að sannprófa útreikninga ÍSP. Byggðastofnun telur að slíkt auki líkurnar á því að hægt sé að taka endanlega ákvörðun og minnki líkur beggja aðila á

mistöku í ferlinu. Samtal yrði einnig að taka við þá aðila sem standa að baki því að endanlegt uppgjör félagsins sé við skil á virðisaukaskattskýrslu í byrjun febrúar ár hvert.

5.14. UM MÖGULEGA ENDURGREIÐSLU

(108) Í kafla 3.10.3 í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað um mögulega endurgreiðslu vegna of greiddra bóta (endurgjalds vegna hreins kostnaðar alþjónustu). Í málsgreinum 190-195 kemur eftirfarandi fram:

„(190) Eins og vikið er að í kafla 3.8 er nauðsynlegt að mati PFS að fara í endurskoðun á forsendum kostnaðarbókhaldsins og skiptingu kostnaðar á milli vara innan og utan alþjónustu vegna þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í rekstri ÍSP á undanförunum árum.

(191) Í ákvörðun framkvæmdarstjórnar nr. 2012/EES/38/07 er m.a. fjallað um eftirlit með of greiddum bótum, sbr. 6. gr. Þar kemur m.a. fram að bætur sem veittar eru fyrir þjónustu sem hefur almenna, efnahagslega þýðingu þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði sem fjallað er um í 5. gr. ákvörðunarinnar. En um er að ræða sambærileg skilyrði og fram koma í 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauka II með lögnum.

(192) Í 1. töl. 6. gr. er þannig kveðið á um reglubundnar athuganir og skuli þær gerðar a.m.k. þriðja hvert ár á gildistíma ákvörðunarinnar.

(193) Jafnframt er kveðið á um í 2. töl. 6. gr. að ef fyrirtæki hafi fengið bætur umfram þá fjárhæð sem ákvörðuð er samkvæmt við 5. gr. (12. gr. og viðauki II), skuli viðkomandi fyrirtæki endurgreiða allar of greiddar bætur, sem og að uppfæra skuli þau viðmið (færibreytur) sem útreikningar styðjast við. Ef fjárhæð of greiddra bóta er ekki meiri en 10% af fjárhæð árlegra meðalbóta má flytja slíkar of greiddar bætur til næsta tímabils og draga þær frá bótafjárhæðinni sem er til greiðslu á því tímabili.

(194) Eins og vikið er að í kafla 3.9.2, er gert ráð fyrir að ÍSP sækji um framlag vegna alþjónustu árlega, í samræmi við þær reglur sem gilda í lögum um pósthjónustu. Það fyrirkomulag sem er við lýði hér á landi er því í samræmi við það sem fram kemur í 1. töl. 6. gr. sem gert er grein fyrir hér að ofan. Einnig liggur fyrir að PFS hefur lagt fyrir ÍSP að yfirfara kostnaðarskiptingu félagsins á milli þjónustu innan og utan alþjónustu, í ljósi þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í rekstri félagsins á undanförunum árum, sem gert er m.a. grein fyrir í kafla 3.8.

(195) Ef sú skoðun leiðir í ljós að ástæða sé til að endurskoða greitt framlag vegna hreins kostnaðar ÍSP fyrir árið 2020 mun um þá endurgreiðslu verða farið eftir þeim reglum sem fram koma í 2. töl. 6. gr. í ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar frá 20. desember 2011 nr. 2012/EES/38/07, sem gerð er grein fyrir hér að ofan.”

(109) Byggðastofnun setur sömu fyrirvara á ákvörðun þessa. Ef að endurmat kostnaðarskiptingar leiðir í ljós að ástæða sé til þess að endurmeta greitt endurgjald vegna hreins kostnaðar til ÍSP fyrir árið 2021

mun um þá endurgreiðslu verða farið eftir þeim reglum sem fram koma í 2. töl. 6. gr. í ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar frá 20. desember 2011 nr. 2012/EES/38/07.

6. UM HVORT ENDURGJALDIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISAÐSTOÐ

(110) Eins og fjallað er um í 4. kafla ákvörðunar PFS nr. 1/2021 hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefið út leiðbeiningar um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart endurgjaldi sem greitt er fyrirtækjum fyrir að starfrækja þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu. Nauðsynlegt er því að kanna hvort umrætt endurgjald til ÍSP sé í samræmi við tilvitnaðar leiðbeiningar sem framkvæmdastjórnin hefur gefið út og birtar hafa verið hér á landi, í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga lokamálslið B-hluta viðauka II með lögum um pósthjónustu þar sem vikið er að greiðslu endurgjaldsins, en þar segir:

„Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismunar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“

(111) Samkvæmt orðanna hljóðan er þannig viðurkennt, í regluverkinu, að greiðsla endurgjalds vegna alþjónustu geti haft áhrif á samkeppni og þar með eftirspurn eftir þjónustu. Eftirlitsstjórnvaldinu (nú Byggðastofnun) ber hins vegar að gæta að því, eftir því sem unnt er, að mögulegar bætur hafi sem minnst áhrif á samkeppni og eftirspurn.

(112) Auk þess sem greiðsla endurgjaldsins þarf að vera í samræmi við áðurgreindar reglur og til komnar vegna þjónustu sem íslenska ríkið er skuldbundið til þess að veita í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og ákveðið með lögum þarf hún að uppfylla skilyrði sem byggja á Altmark¹³ dómnum, sem eru eftirfarandi:

„Í fyrsta lagi verður það fyrirtæki sem fær greiðslurnar að hafa tiltekna skyldur sem flokkast undir almannaþjónustu og þær skyldur verða að vera nákvæmlega skilgreindar.

Í öðru lagi verða að vera til fyrir fram skilgreindar, hlutlægar og gagnsæjar reglur, sem bæturnar eru reiknaðar út frá.

¹³ Mál C-280/00 Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg gegn Nahverkehrsgesellschaft Altmark [2003], dómasafn EB I-7747 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0280>)

Í þriðja lagi geta bæturnar ekki verið hærrí en nauðsynlegt er til að standa straum af kostnaðinum við að rækja skyldurnar um opinbera þjónustu í heild eða að hluta til, að teknu tilliti til tekna ef um þær er að ræða og sanngjarns hagnaðar.

Í fjórða lagi að ef fyrirtækið sem veitir viðkomandi þjónustu er ekki valið samkvæmt reglum um opinber innkaup, verður að ákvarða hversu háar bæturnar eiga að vera á grundvelli greiningar á þeim kostnaði sem vel rekið fyrirtæki hefði stofnað til.”

(113) Ef skilyrði dómsins eru talin uppfyllt verður ekki talið að greiðsla endurgjalds til alþjónustuveitanda feli í sér ríkisaðstoð.

(114) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað ítarlega um hvert og eitt þessara skilyrða og vísast til þeirrar umfjöllunar hér, sbr. Kafla 4.2 - 4.6 í ákvörðuninni.

(115) Það er mat Byggðastofnunar að endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu sem byggir á aðferðafræði um hreinan kostnað uppfylli þau formskilyrði sem þarf að uppfylla um slíkt endurgjald samkvæmt Altmark dómnum.

(116) Af því leiðir að ætla verður að endurgjald til ÍSP vegna þeirra alþjónustuskyldna sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020, sé samrýmanlegt reglum EES- samningsins um ríkisaðstoð.

Ákvörðunarorð

1. Íslenska ríkið, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, skal greiða Íslandspósti ohf., kt. 701296-6139, 563.168.949 kr. vegna hreins kostnaðar fyrir veitta alþjónustu á árinu 2021. Til frádráttar þeirri upphæð koma 48.800.000 kr. sem hafa nú þegar verið greiddar vegna ársins 2021. Útistandandi fjárhæð til greiðslu er því 514.368.949 kr.
2. Endurgjald, samkvæmt aðferðafræði um hreinan kostnað, sbr. 1 tölulið, sundurliðast með eftirfarandi hætti:
 - A) Til útborgunar:
 - i. Vegna dreifingar með landpóstum, 467 milljónir kr.
 - ii. Vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum, 102 milljónir kr.
 - iii. Vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt, 134 milljónir kr.
 - iv. Vegna dreifingar á blindrasendingum, 12 milljónir kr.
 - v. Ávöxtunarkrafa 29 milljónir kr.

B) Eftirfarandi liðir koma til frádráttar:

- i. Markaðsávinningur, 29 milljónir kr.
- ii. Varúðarniðurfærsla, 152 milljónir kr.

C) Samtals ógreitt:

- i. 563 milljónir kr.
- ii. -49 milljónir kr.
- iii. =514 milljónir kr.

3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Byggðastofnunar. Um meðferð kæru vegna ákvarðana Byggðastofnunar skulu gilda sömu málsmeðferðarreglur og kveðið er á um í 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu auk ákvæða reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 getur aðili einnig borið ákvörðun Byggðastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Sauðárkrókur 10. febrúar 2022

Arnar Már Elíasson

Hjalti Árnason