



## ÁKVÖRÐUN Á-1/2023

### GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF. FYRIR BRÉF OG MAGNPÓST INNAN ALÞJÓNUSTU

#### 1. INNGANGUR

(1) Þann 30. nóvember 2022 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með tölvuskeyti til Byggðastofnunar m.a. um nýja gjaldskrá fyrirtækisins innan alþjónustu fyrir bréf og magnpóst innanlands sem taka skyldi gildi 1. janúar 2023, í samræmi við 1. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um póstpjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019<sup>2</sup> skal tilkynna um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu fyrir einstök bréf og pakka upp að 10 kg. með að minnsta kosti 10 daga fyrirvara og samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal tilkynna um breytingar á gjaldskrá magnpósts með a.m.k 30 daga fyrirvara. Í báðum tilvikum skal tilkynningunum fylgja fullnægjandi rökstuðningur. Byggðastofnun sendi ÍSP bréf dags. 13. desember 2022 þar sem farið var fram á frekari skýringar og gögn og var tekið fram að með bréfinu væri rofinn sá frestur sem stofnunin hafi til að bregðast við tilkynningum um breytingar á

---

<sup>2</sup> Sjá lög nr. 98/2019 um póstpjónustu með síðari breytingum (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019098.html>)

gjaldskrá samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 18. laga um póstpjónustu. ÍSP svaraði Byggðastofnun með bréfi dags. 22. desember 2022.

## 2. UM EFTIRLITSHLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR

- (2) Byggðastofnun birti á heimasíðu sinni þ. 18. október 2021 stöðuskjal S-1/2021<sup>4</sup>, þar sem farið var yfir þær breytingar er komu til með lögum nr. 76/2021 er eftirlit með póstpjónustu var fært frá Póst -og fjarskiptastofnun (hér eftir nefnd PFS) yfir til Byggðastofnunar. Jafnframt var í stöðuskjalinu fjallað um breytingar á gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu og eftirlitshlutverk og úrræði Byggðastofnunar þar að lútandi. Í samantektarkafli stöðuskjalsins segir m.a. eftirfarandi:

*„Með lögum nr. 76/2021 var stjórnýsla póstmála færð til Byggðastofnunar frá Póst- og fjarskiptastofnun sem nú heitir Fjarskiptastofa. Markmið frumvarpsins var ekki að auka vald- og/eða eftirlitsheimildir Byggðastofnunar frá því sem verið hafði.“*

- (3) Við mat á gjaldskrá innan alþjónustu skal stofnunin líta til viðmiða laga um viðráðanleika gjaldskrár og um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Jafnframt er rétt að hafa í huga markmið frumvarps til laga um póstpjónustu um að með því hafi verið opnað eins mikið og talið er ásættanlegt á sveigjanleika markaðsaðila til að breyta þjónustufyrirkomulagi til kostnaðarlækkunar og eða tekjuauka, beint eða á grundvelli reglugerðarheimilda.

*„Þessi viðleitni er rauður þráður í frumvarpinu, þ.e. að koma ekki í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika fyrir stjórnvöld og markaðsaðila til að bregðast við markaðspróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspóstpjónustu á hverjum tíma.“*

- (4) Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/2021 er sagt að tækifæri séu fyrir hendi til að einfalda hlutverk ríkisins þegar komi að póstmálum en gæta verði að byggðasjónarmiðum og jafnræði við slíka einföldun.<sup>5</sup> Byggðastofnun telur mikilvægt að gjaldskrá alþjónustuveitanda endurspegli þetta viðhorf löggjafans og með gjaldskránni sé gætt að því að allir íbúar landsins geti notið póstpjónustu en sé ekki gert það ókleift.

---

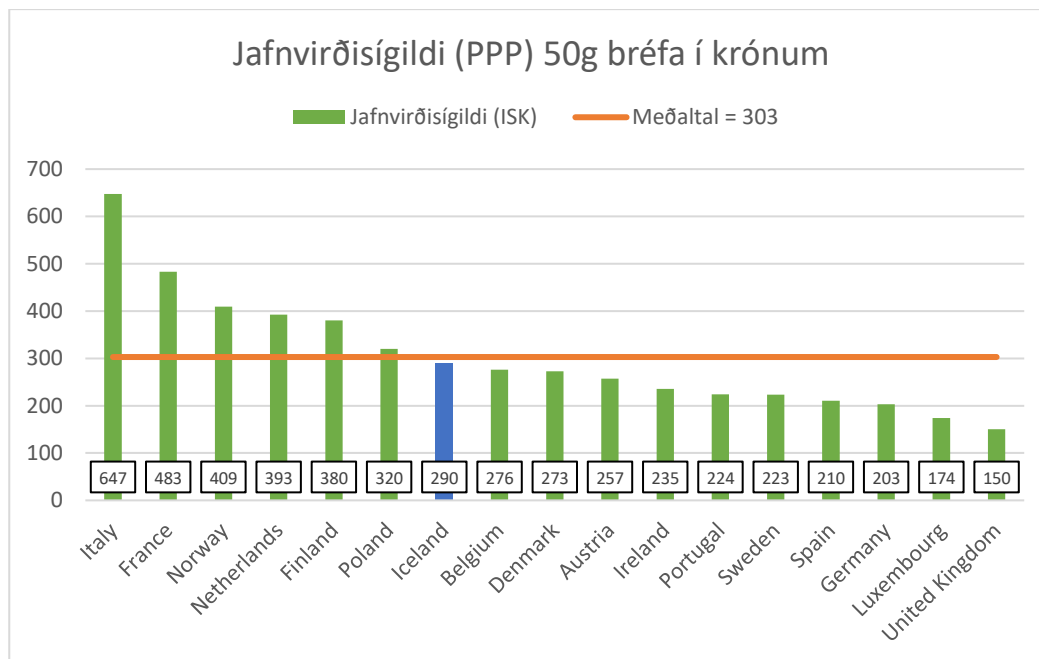
<sup>4</sup> Sjá stöðuskjal S-1/2021 ([https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjol\\_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjol_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf))

<sup>5</sup> Sjá nánar í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altxt/151/s/0895.html>)

### 3. KRÖFUR TIL GJALDSKRÁR INNAN ALPJÓNUSTU

#### 3.1. VIÐRÁÐANLEGT VERÐ

- (5) Kröfur til gjaldskrár alþjónustuveitanda koma fram í 17. gr. laga um póstpjónustu. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Hugtakið “viðráðanlegt verð” hefur nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá PFS og Byggðastofnun og vísast til fyrri umfjöllunar um það efni, m.a. í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2021.
- (6) Með tilliti til þeirrar umfjöllunar, sem á enn við, verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að vænta um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Hins vegar er hægt að bera gjaldskrána saman við sambærilegar gjaldskrár í öðrum löndum sem lúta sömu reglum. Samanburður gjaldskrána er settur upp að teknu tilliti til jafnvirðisígilda<sup>7</sup> (e. purchasing power parity) til þess að reyna að minnka áhrif verðlags í hverju landi fyrir sig.



**Mynd 1: Jafnvirðisígildi 50g bréfa í krónum. Heimild: Cullen og gjaldskrár alþjónustuveitanda**

- (7) Líkt og sjá má er gjaldskrá fyrir 50g bréf á Íslandi fyrir miðju samanborið við 16 lönd sem lúta sömu reglum, sem aðilar Evrópusambandsins eða aðilar að EES-samningnum, um viðráðanlega gjaldskrá fyrir notendur. Af þessum samanburði að dæma er ekki hægt að álykta annað en að

<sup>7</sup> Jafnvirðisígildi eru vísitölur sem notaðar eru til að umreikna landsframléiðslu einstakra landa til sambærilegs verðlags. Jafnvirðisígildi sýnir hve mikið þarf af gjaldmiðlum einstakra landa til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í öðrum löndum.

gjaldskrá bréfa sé viðráðanleg fyrir notendur, þó hið eiginlega viðráðanlega verð sé ekki metið formlega.

- (8) Byggðastofnun telur að gjaldskrá ÍSP vegna bréfa og magnpósts sé viðráðanleg í skilningi póstlaga.

### 3.2. ÁKVÆÐI LAGA UM SAMA VERÐ UM ALLT LAND

- (9) Með lögum nr. 98/2019, sem tóku gildi 1. janúar 2020 var kveðið á um að gjaldskrá fyrir (allar) vörur innan alþjónustu í pósti skyldi vera sú sama um land allt, sbr. 2. mgr. 17. gr. laganna. Um réttaráhrif þessa ákvæðis á gjaldskrá ÍSP er m.a. fjallað um í ákvörðun PFS nr. 13/2020<sup>8</sup> og ákvörðun PFS nr. 1/2021<sup>9</sup>, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4.

- (10) Með lögum nr. 76/2021 um breytingar á lögum nr. 98/2019 um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun er umræddri lagagrein breytt í það horf sem hún var áður í frumvarpi til laga um póstpjónustu, sbr. breytingartillögur umhverfis- og samgöngunefndar á þingskjölum nr. 1634 og nr. 1679 (534 mál).<sup>10</sup> Samkvæmt núgildandi lögum er 2. mgr. 17. gr. orðuð með eftirfarandi hætti:

*„Smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land“.*

- (11) Í nefndarálitum með frumvarpinu er tiltekið að umrædd breyting hafi ekki áhrif á ákvæði 1. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna né heldur ákvæði 3. mgr. 17. gr. um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

- (12) Samkvæmt upplýsingum frá ÍSP í tilkynningu félagsins um gjaldskrárbreytingar tekur verð bréfa og magnpósts mið af þessu ákvæði og er það sama um allt land. Jafnframt er upplýst um að gjaldskrá ÍSP fyrir aðra þyngdarflokka almennra bréfa hafi einnig verið sú sama hingað til um land allt og að ÍSP geri ekki ráð fyrir að gera breytingu á því fyrirkomulagi. Ástæður þess er m.a. aukið flækjustig, sem og aukinn kostnaður sem það myndi skapa í móttöku og vinnslu auk þess sem rétt sé að geta þess að flest lönd innan EES eru almennt ekki með mismunandi gjaldskrár

---

<sup>8</sup> Ákvörðun PFS nr. 13/2020 má nálgast hér ([https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv\\_pfs\\_nr\\_13\\_2020\\_utnefning\\_islandsposts\\_ohf\\_sem\\_althjonustuveitanda-copy-1-.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv_pfs_nr_13_2020_utnefning_islandsposts_ohf_sem_althjonustuveitanda-copy-1-.pdf))

<sup>9</sup> Ákvörðun PFS nr. 1/2021 má nálgast hér ([https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2021/akv\\_pfs\\_nr\\_1\\_2021\\_framlag\\_isp\\_ohf\\_vegna\\_althjonustu\\_a\\_arinu\\_2020-copy-1-.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2021/akv_pfs_nr_1_2021_framlag_isp_ohf_vegna_althjonustu_a_arinu_2020-copy-1-.pdf))

<sup>10</sup> Sjá nánar þingskjal nr. 1634 (<https://www.althingi.is/altext/151/s/1634.html>) og þingskjal nr. 1679 (<https://www.althingi.is/altext/151/s/1679.html>)

á almennum bréfum 0-2000g og ÍSP sker sig því ekki úr hvað þetta varðar í alþjóðlegum samanburði.

### 3.3. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

(13) Í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu stendur:

*„Gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga, skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi.“*

(14) Gjaldskrá ÍSP vegna bréfa hefur tekið mið af þessu ákvæði.

(15) ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan sem byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRAIC) sem hefur verið í stöðugri þróun á undanförunum árum og hafa þær gjaldskrárbreytingar sem hér er fjallað um verið byggðar á nýjustu útgáfu þess. ÍSP tekur fram í tilkynningu sinni:

*„...að ávallt hafi verið litið til fleiri sjónarmiða, en niðurstöðu kostnaðarlíkans félagsins við verðlagningu á einstökum vörum innan alþjónustu. Í sátt ÍSP við Samkeppniseftirlitið nr. 8/2017 hafi þessu verið t.d. lýst með eftirfarandi hætti:*

*Í þessu sambandi skiptir máli að algengur bókhaldslegur aðskilnaður þar sem kostnaði er útdelt á grundvelli fyrirfram ákveðinnar skiptingar myndar almennt ekki hagfræðilegan grundvöll til verðákvörðunar fyrir mismunandi þjónustupætti því slík formbundin kostnaðarskipting felur ekki í sér möguleika á að meta raunverulegan viðbótarkostnað einstakra þjónustupáttanna á hverjum tíma.“*

(16) Líkt og áður sé niðurstaða LRAIC líkans félagsins því ekki það eina sem ÍSP hefur horft til við ákvörðun innanhús um einstök verð fyrir almenn bréf innanlands.

(17) Byggðastofnun tekur undir tilvitnuð orð Samkeppniseftirlitsins hvað þetta varðar og telur gjaldskrána endurspegla raunkostnað við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði.

## 4. BREYTINGAR Á GJALDSKRÁ OG RÖKSTUÐNINGUR ÍSLANDSPÓSTS

(18) Í tilkynningu ÍSP um gjaldskrárbreytingu bréfa innan alþjónustu kemur fram að auk verðbreytinga sé verið að einfalda gjaldskrána með því að sameina þyngdarflokka sem verði 3 í stað 6 áður, 0-50g – 51-250g og 251-2000g. ÍSP tekur fram að magn innan efstu þyngdarflokka sé orðið mjög lítið og því ekki ástæða til að gera lengur þennan greinarmun í gjaldskrá félagsins. Sameiningin er einnig liður í því að einfalda gjaldskrár fyrirtækisins fyrir viðskiptavinum.

(19) Í töflu 1 má sjá gjaldskrárbreytingar almennra bréfa.

**Tafla 1: Gjaldskrárbreyting almennra bréfa 1. janúar 2023**

Almenn bréf	Fyrir breytingar	Eftir breytingar	Breyting
0-50g	230 kr.	290 kr.	26%
51-100g	270 kr.	330 kr.	22%
101-250g	295 kr.	330 kr.	12%
251-500g	370 kr.	600 kr.	62%
501-1000g	650 kr.	600 kr.	-8%
1001-2000g	850 kr.	600 kr.	-29%

(20) Í töflu 2 má sjá gjaldskrárbreytingar magnpósta

**Tafla 2: Gjaldskrárbreyting magnpósta 1. janúar 2023**

Magnpóstur	Fyrir breytingar	Eftir breytingar	Breyting
0-50g	170 kr.	195 kr.	15%
51-100g	255 kr.	320 kr.	25%
101-250g	275 kr.	320 kr.	16%
251-500g	350 kr.	510 kr.	46%
501-1000g	600 kr.	510 kr.	-15%
1001-2000g	800 kr.	510 kr.	-36%

(21) Í rökstuðningi ÍSP sem fylgdi tilkynningu frá fyrirtækinu segir m.a.:

*„Gjaldskrá ÍSP fyrir almenn bréf er ein af meginstoðunum undir rekstri dreifikerfis félagsins sem skylt er að halda úti um land allt lögum samkvæmt, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020.*

*Bréfamagn hefur dregist umtalsvert saman á síðustu árum og er gert ráð fyrir að sú þróun haldi áfram á árinu 2023. Til að mæta því hefur m.a. verið gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða innan fyrirtækisins, t.d. með breytingum í afgreiðsluneti fyrirtækisins og skipulagningu dreifingar. Áfram verður unnið að hagræðingu innan dreifikerfisins eftir því sem mögulegt er. Takmörk eru þó fyrir því hversu langt er hægt að ganga, enda ber ÍSP skyldu til að þjónusta alla notendur pósthjónustu á Íslandi, með tilteknum gæðakröfum og á viðráðanlegu verði, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu. Nauðsynlegt er því, samhliða hagræðingu innan kerfisins, að hækka gjaldskrár fyrir almenn bréf og magnpóst til að fyrirtækið geti viðhaldið nauðsynlegum innviðum (dreifingarkerfi) til að hægt sé að uppfylla þær skyldur sem hvíla á félaginu.*

**Um kostnað félagsins.**

Eftir afnám einkaréttar lítur ÍSP svo á að horfa beri heildstætt á kostnað og tekjur allra þyngdarflokka almennra bréfa, sbr. einnig 1. másl. 2. mgr. 20. gr. laga um póstpjónustu um að alþjónustuveitandi skuli í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu, sbr. og upptalning á þjónustu innan alþjónustu, í útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda.

Í fylgiskjali nr. (-) eru upplýsingar um kostnað félagsins, einingarkostnað og afkomu af dreifingu einstakra vöruflokka undir almennum bréfum sem og magnpósts á árinu 2021. Til samanburðar er BST einnig sent niðurstaða kostnaðarlíkans félagsins fyrir fyrstu 9 mánuði þessa árs. Af samanburðinum má sjá að einingarkostnaður hefur hækkað m.a. vegna hækkun eldsneytiskostnaðar og almennra kostnaðarhækkana í þjóðfélaginu.“

(22)Í tilkynningu félagsins segir um breytingar á verðskrá magnpósts:

„Einnig eru gerðar breytingar á gjaldskrá ÍSP fyrir magnpóst, sem og sambærilegar breytingar á þyngdarflokkum og gerðar eru á gjaldskrá fyrir almenn bréf.

Einingarverð fyrir magnpóst lítur í grunnin sömu reglum og einingarverð fyrir almennan bréfapóst. Rótin af því afsláttarfyrirkomulagi sem nú er stuðst við má rekja til ákvörðunar PFS nr. 16/2012, sem og síðari ákvarðana ÍSP í tengslum við breytingar á afsláttarkjörum, sem í mörgum tilvikum hafa verið teknar til umfjöllunar hjá eftirlitsaðilum. Magnpóstur og sjónarmið tengd honum komu t.d. síðast til úrlausnar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála í úrskurði nefndarinnar nr. 2/2021.

Í þeirri tilkynningu sem nú er sent til BST er einingarverðum magnpósts einungis breytt. Engar breytingar eru hins vegar gerðar á skilmálum afsláttar, sbr. núgildandi 5. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu.“

(23)ÍSP tekur jafnframt fram að fyrirtækið telur gjaldskrána sem hingað til vera auðskiljanlega og að í henni sé gætt jafnræðis og gegnsæi sé tryggt með vísan til 2. ml. 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu. Gjaldskrá vegna bréfa og magnpósts innanlands, ásamt afsláttartöflu vegna magnpósts má finna á [heimasíðu ÍSP](#).

(24)Byggðastofnun fellst á þau rök að hækkun gjaldskrár sé nauðsynleg til þess að mæta hækkun eldsneytiskostnaðar og almennum verðlagshækkunum.

## 5. SAMANTEKT

- (25) Í stöðuskjali Byggðastofnunar nr. S-1/2021 er farið ítarlega yfir hlutverk Byggðastofnunar á málefnasviðinu, einkum hvað varðar breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Í stöðuskjalinu var m.a. rakið að markmiðið með tilfærslu eftirlits með lögum nr. 76/2021 var ekki að auka eða draga úr eftirlitsheimildum á málefnasviðinu heldur eingöngu tilfærsla verkefnis. Byggðastofnun hefði þannig sömu heimildir og Póst- og fjarskiptastofnun hafði áður, þ.e. fyrst og fremst lögmætiseftirlit, að fylgja því eftir að póstrekendur, alþjónustuveitandi þar með talinn, fylgdu lögum í starfsemi sinni. Þannig er Byggðastofnun ekki heimilt að semja eða breyta gjaldskrá ÍSP en stofnunin skal meta hvort gjaldskráin uppfylli lagaskilyrði og getur krafist úrbóta ef hún telur svo ekki vera.
- (26) Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan skal gjaldskrá innan alþjónustu uppfylla ákveðin viðmið sem sett eru í 17. gr. laga um póstpjónustu. Í fyrsta lagi skal hún vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu og í öðru lagi skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. 3. mgr. greinarinnar. Ákvæði 2. mgr. 17. gr. um að smásölugjaldskrá fyrir bréf upp að 50g sé sú sama um allt land er uppfyllt. Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu er Byggðastofnun heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan á grundvelli LRAIC aðferðarfræði á undanförunum árum og líkanið var notað við útreikning kostnaðargrundvallar hinnar nýju gjaldskrár fyrirtækisins. Byggðastofnun telur að ekki verði séð að aðrar aðferðir (sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr.) séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en kostnaðarlíkan ÍSP.
- (27) Verðhækkunarir á þjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins virðast í samræmi við þróun verðlags undanfarið ár og heilt yfir telur Byggðastofnun að gjaldskrárbreytingar bréfa endurspegli þá raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna.
- (28) Hvort gjaldskráin uppfyllir það lagaskilyrði að vera "viðráðanleg" er flókið úrlausnarefni og verður ekki endanlega svarað hér þar sem hugtakið er ekki skýrt nákvæmlega í lögum. Af samanburði við gjaldskrár sambærilegrar þjónustu erlendis og þeirri staðreynd að fólk notar þjónustuna enn má draga þá ályktun að gjaldskráin sé viðráðanleg.

## 6. ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir almenn bréf og magnpóst innan alþjónustu upp að 2 kg er í samræmi við 17. gr. laga nr. 98/2019.
-



2. **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, 25. janúar 2023

---

Arnar Már Elíasson

---

Hjalti Árnason