



ÁKVÖRÐUN Á-2/2023

GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF. FYRIR PAKKA INNAN ALPJÓNUSTU

1. INNGANGUR

(1) Þann 9. desember 2022 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með bréfi til Byggðastofnunar m.a. um nýja gjaldskrá innan alþjónustu fyrir pakka innanlands sem taka skyldi gildi 1. janúar 2023. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019¹ skal tilkynna um slíkar breytingar með að minnsta kosti 10 daga fyrirvara og samkvæmt 2. mgr. sömu greinar er sagt að slíkum breytingum á gjaldskrá skuli 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 gjaldskrá samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. ÍSP svaraði Byggðastofnun með bréfi dags. 22. desember 2022.

¹ Sjá lög nr. 98/2019 um pósthjónustu með síðari breytingum (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019098.html>)

2. UM EFTIRLITSHLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR

(2) Bygðastofnun birti á heimasíðu sinni þ. 18. október 2021 stöðuskjal S-1/2021², þar sem farið var yfir þær breytingar er komu til með lögum nr. 76/2021³ er eftirlit með póstpjónustu var fært frá Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir nefnd PFS) yfir til Bygðastofnunar. Jafnframt var í stöðuskjalinu fjallað um breytingar á gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu og eftirlitshlutverk og úrræði Bygðastofnunar þar að lútandi. Í samantektarkafli stöðuskjalsins segir m.a. eftirfarandi:

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

(3) Við mat á gjaldskránni innan alþjónustu skal 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.⁴ Bygðastofnun 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.

² Sjá stöðuskjal S-1/2021 (https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjöl_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf)

³ Sjá nánar lög nr. 76/2021 um breytingu á lögum um póstpjónustu og lögum um Bygðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/1807.html>)

⁴ Sjá nánar í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Bygðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/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 pósthjónustu. 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-1/2021⁵.

(6) Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að finna í fljótu bragði um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Notkun á pósthjónustu vegna pakka innan alþjónustu hefur aukist á síðustu árum með aukinni netverslun og það er vísbending um að verðlagning á þjónustunni sé ekki óviðráðanleg.

(7) Í tilkynningu ÍSP og rökstuðningi kemur fram varðandi þetta atriði:

„Eins og fram kemur í kafla 2. er gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu svæðisskipt. Dýrast er fyrir notendur að senda pakka á svæði fjögur, sem er að stærstum hluta þjónustað með landpóstum, sem ásamt því að dreifa póstsendingum þjóna einnig því hlutverki að vera „afgreiðslustaður“ fyrir notendur (skv. heimild í reglugerð nr. 400/2020 innsk. BST). Hér er um dýrasta hluta dreifkerfisins að ræða. Kostnaður ÍSP við að þjónusta þessa notendur sem hafa búsetu á svæði 4 er uppistaðan í þeim kostnaði sem félagið hefur af þeirri kvöð sem hvílir á félaginu að veita þjónustu um allt land, sbr. t.d. ákvörðun BST nr. Á-1/2022, sbr. einnig þau drög að umsókn um framlag vegna alþjónustu sem send var á Byggðastofnun þann 15. nóvember s.l. vegna alþjónustubyrði félagsins á árinu 2022. Í þeirri verðskrá sem tekur gildi þann 1. janúar 2023 hækkar verð inn á svæði 3 og 4 um 10%, en um 5% inn á svæði 1 og 2.“

(8) Byggðastofnun telur að gjaldskrá ÍSP vegna pakka sé viðráðanleg í skilningi póstlaga.

3.2. ÁKVÆÐI LAGA NR. 98/2019 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

⁵ <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2021/akvordun-a-1-2021.pdf>

Þessa ákvæðis á gjaldskrá ÍSP er m.a. fjallað um í ákvörðun PFS nr. 13/2020⁶ og ákvörðun PFS nr. 1/2021⁷, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4.

(10) Með lögum nr. 76/2021 um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun er umræddri lagagrein breytt í það horf sem hún var áður í frumvarpi til laga um pósthjónustu, sbr. breytingartillögur umhverfis- og samgöngunefndar á þingskjölum nr. 1634 og nr. 1679 (534 mál).⁸ 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) Gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu tekur þar af leiðandi ekki lengur mið af þessu ákvæði heldur miðast við svæðisbundinn raunkostnað líkt og hún hefur gert lengst af samkvæmt tilkynningu ÍSP. Jafnframt var upplýst í tilkynningu félagsins að engar breytingar hafi verið gerðar á þyngdarflokki eða fyrirkomulagi því sem gilt hefur um þjónustuna frá 1. nóvember 2021.

3.3. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

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.“

(9) Gjaldskrá ÍSP vegna pakka innanlands hefur tekið mið af þessu ákvæði.

(10) 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 þó 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 útteilt á grundvelli fyrirfram ákveðinnar skiptingar myndar almennt ekki hagfræðilegan grundvöll til verðákvörðunar fyrir mismunandi þjónustubætti því slík formbundin kostnaðarskipting felur ekki í

sér möguleika á að meta raunverulegan viðbótarkostnað einstakra þjónustubátta á hverjum tíma.“(SKE)

(11) Líkt og áður sé niðurstaða LRAIC líkans félagsins því ekki það eina sem ÍSP hefur horft til við ákvörðun innanhús um einstök verð pakka innan alþjónustu. Byggðastofnun tekur undir tilvitnuð orð Samkeppniseftirlitsins hvað þetta varðar.

4. BREYTINGAR Á GJALDSKRÁ OG RÖKSTUÐNINGUR ÍSLANDSPÓSTS

(12) Í tilkynningu ÍSP um gjaldskrárbreytingu pakka innan alþjónustu kemur fram að engar breytingar séu gerðar á þyngdarflokkum eða fyrirkomulagi þjónustunnar frá því sem gilt hefur frá 1. nóvember 2021 en bætt hefur verið við liðnum 'Netpakki' sem er í boði til fyrirtækja innan höfuðborgarsvæðisins. Allar tölur eru með VSK.

Núverandi verðskrá

	Svæði 1	Svæði 2	Svæði 3	Svæði 4
Pakki innanlands				
0-2kg	1.090	1.290	1.390	1.690
3-5kg	1.190	1.490	1.590	1.890
6-10kg	1.490	1.890	1.990	2.190
11-15kg	2.064	2.829	2.880	3.379
16-20kg	2.445	3.416	3.463	4.164

	Svæði 1	Svæði 2	Svæði 3	Svæði 4
Pakki heim				
0-2kg	1.640	1.840	1.940	
3-5kg	1.740	204	2.140	
6-10kg	2.040	2.440	2.540	
11-15kg	2.445	3.219	3.270	
16-20kg	2.827	3.810	3.853	

Netpakki 0-10kg	
Póstbox	850
Heim	1450

Verðskrá frá 1 janúar 2023

	Svæði 1	Svæði 2	Svæði 3	Svæði 4
Pakki innanlands				
0-2kg	1.150	1.350	1.550	1.860
3-5kg	1.250	1.550	1.750	2.060
6-10kg	1.550	1.950	2.150	2.400
11-15kg	2.167	2.970	3.168	3.717
16-20kg	2.567	3.587	3.809	4.580

	Svæði 1	Svæði 2	Svæði 3	Svæði 4
Pakki heim				
0-2kg	1.750	1.950	2.150	
3-5kg	1.850	2.150	2.350	
6-10kg	2.150	2.550	2.750	
11-15kg	2.767	3.570	3.768	
16-20kg	3.167	4.187	4.409	

Netpakki 0-10kg	
Póstbox	895
Heim	1495

(13) Í rökstuðning ÍSP sem fylgdi tilkynningu frá fyrirtækinu segir m.a.:

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

Eins og fram kemur í tilkynningu ÍSP um hækkun á almennum bréfum og magnpóst, sem sent var BST þann 30 nóvember s.l. hefur magn almennra bréfa haldið áfram að dragast saman með tilheyrandi tekjuminnkun fyrir félagið. Til að mæta því hefur verið gripið til margvíslegra hagræðingaraðgerða innan fyrirtækisins, t.d. með breytingum í afgreiðsluneti fyrirtækisins, skipulagningu dreifingar, ásamt hagræðingu í vinnslu svo eitthvað sé nefnt. 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 póstþjónustu á Íslandi, með tilteknum gæðakröfum og á viðráðanlegu verði, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um póstþjónustu. Nauðsynlegt er því, samhliða hagræðingu innan kerfisins, að hækka gjaldskrár fyrir pakka innan alþjónustu til að fyrirtækið geti viðhaldið nauðsynlegum innviðum (dreifingarkerfi) til að hægt sé að uppfylla þær skyldur sem hvíla á félaginu.“

(14) Rökstuðningur ÍSP vegna breytinga á gjaldskrá lýtur einnig að kostnaði félagsins. Í tilkynningu um breytingarnar segir m.a.:

„ÍSP lítur svo á að horfa beri heildstætt á kostnað og tekjur allra þyngdarflokka pakka innan alþjónustu, sbr. einnig 1. másl. 2. mgr. 20. gr. laga um póstþjónustu 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.

BST hefur verið sendar niðurstöður kostnaðarlíkans félagsins fyrir árið 2021 og útreikninga á framlagi alþjónustu miðað við 3. ársfjórðung 2022, að viðbætti 3 mánaða áætlun fyrir okt-des. Einingarkostnaður og afkoma pakka innan alþjónustu kemur fram. Þar sést að einingakostnaður hefur hækkað og má meðal annars rekja það til hækkandi eldsneytisverðs og aukins viðgerðarkostnaðar bifreiða.

Rétt er að geta þess að aldrei hefur verið litið á kostnaðarlíkan félagsins (LRAIC) sem þann eina „grundvöll“ sem horfa skal til við ákvörðun á gjaldskrá félagsins á þjónustu innan alþjónustu, sjá

t.d. ákvörðun PFS nr. 4/2019, sem tekin var í tíð eldri laga og ríkið hafði einkarétt á dreifingu bréfa undir 50 gr., þar var m.a. horft til áætlana fyrir komandi ár.“

5. SAMANTEKT

(15) Í stöðuskjali Byggðastofnunar nr. S-1/2021 er farið ítarlega yfir hlutverk Byggðastofnunar á sviði póstmála, 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.

(16) 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. um að gjaldskráin skuli vera sú sama um allt land á vörum innan alþjónustu hefur verið fellt á brott nema hvað varðar smásölugjaldskrá vegna bréfa að 50 gr.

(17) 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 skipting kostnaðar í því líkani hefur verið uppfærð með tilliti til ákvörðunar PFS nr. 10/2021. Líkanið var m.a. notað við útreikning kostnaðargrundvallar hinnar nýju gjaldskrár fyrirtækisins og tekur Byggðastofnun undir þau sjónarmið PFS sem sett er fram í ákvörðun nr. 10/2021 að ekki verði séð að aðrar aðferðir (sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr. póstlaga) séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en kostnaðarlíkan ÍSP.

(18) Samkvæmt upplýsingum frá ÍSP í tilkynningu félagsins um gjaldskrárbreytingar kemur verðhækkun pakka til vegna þess að einingarkostnaður í dreifikerfi félagsins hefur hækkað og má rekja það til hækkandi eldsneytisverðs og aukins viðgerðarkostnaðar bifreiða ÍSP.

(19) Verðhækkunarir á þjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins eru í samræmi við þróun verðlags undanfarið ár og heilt yfir telur Byggðastofnun að gjaldskrárbreytingar pakka endurspegli þá raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna.

(20) 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 innlendis og erlendis og þeirri staðreynd að fólk notar þjónustuna enn má draga þá ályktun að gjaldskráin sé viðráðanleg.

6. ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Núgildandi gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innan alþjónustu upp að 10 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, 23. janúar 2023

Arnar Már Elíasson

Hjalti Árnason