

Úrskurður
úrskurðarnefndar Fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 3/2012
Kristinn Snæland og íbúasamtökin Betra Breiðholt o.fl.
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Þann 29. febrúar 2012 barst úrskurðarnefnd kæra Kristins Snælands vegna ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 8/2012, um beiðni Íslandspósts um að sameina póstafréiðsluna í Mjódd póstafréiðslu fyrirtækisins í Kópavogi. Þann 22. mars 2012 barst úrskurðarnefnd síðan sameiginleg kæra íbúasamtakanna Betra Breiðholts og félaga Sjálfstæðismanna í Skóga- og Seljahverfi, Hóla- og Fellahverfi og Bakka- og Stekkjahverfi, vegna sömu ákvörðunar PFS. Í hinni kærðu ákvörðun samþykkti PFS beiðni Íslandspósts frá 2. desember 2011 um að sameina póstafréiðsluna í Mjódd afgangi fyrirtækisins að Dalvegi í Kópavogi. Framangreindar kærur eru efnislega samhljóða og hefur úrskurðarnefnd ákveðið að fjalla um þær saman.

Í málinu er gerð sú krafa að ákvörðun PFS nr. 8/2012, beiðni Íslandspósts um að sameina póstafréiðsluna í Mjódd við póstafréiðslu fyrirtækisins í Kópavogi, verði ógild og beiðni Íslandspósts verði hafnað.

Af hálfu PFS og Íslandspósts er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

II. Helstu málavextir

Þann 2. desember 2011 óskaði Íslandspóstur eftir leyfi PFS til að sameina póstafréiðslu fyrirtækisins í Mjódd afgangi fyrirtækisins að Dalvegi í Kópavogi fyrir 1. mars 2012. Rök Íslandspósts fyrir beiðninni lúta að hagræðingu vegna lækkandi tekna, sem og aukins rekstrarkostnaðar hjá fyrirtækinu. Bréfamagn hafi minnkað með tilkomu tölvupósts, pappírslausra viðskipta og minni umsvifa í þjóðfélaginu. PFS varð við beiðni Íslandspósts með hinni kærðu ákvörðun 22. febrúar 2012.

III. Helstu málsástæður kæranda

Kröfur um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar eru aðallega reistar á því að við töku hennar hafi ekki verið gætt að ákvæðum 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir póstpjónustu. Í 5. gr. reglnanna sé kveðið á um hvaða þætti PFS skuli leggja til grundvallar við mat á beiðni um lokun afgreiðslustaða og séu þeir taldir upp í sex liðum. Kærendur telja að skilyrðum ákvæðisins hafi ekki verið fullnægt í hinni kærðu ákvörðun.

Kærendur vísa til þess að í 1. tl. 5. gr. sé kveðið á um að við mat á lokun afgreiðslustaðar skuli PFS m.a. leggja til grundvallar fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum sé ætlað að þjóna. Í 5. tl. sömu greinar komi fram að PFS skuli einnig leggja til grundvallar fjölda afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að fjöldi íbúa á svæðinu sé 20.502, meðalfjöldi afgreiðslna á dag sé 211 og að hver íbúi á svæðinu noti þjónustuna á meðaltali 2,7 sinnum á ári. Kærendur eru ósammála túlkun PFS á umræddu ákvæði. PFS virðist byggja á því að fyrst og fremst skuli líta til þess hvort nýr afgreiðslustaður geti afkastað þeim fjölda einstaklinga sem komi frá svæði þar sem afgreiðslustað hefur verið lokað. Kærendur telja að ákvæðinu sé ætlað að tryggja að hægt sé að loka afgreiðslustöðum sem séu óhagkvæmir vegna fárra íbúa og afgreiðslna. Þessum skilyrðum sé hins vegar ekki fullnægt í því tilviki sem hér um ræði, þegar fjölmargir íbúar eru á svæðinu og fullnýti þjónustu afgreiðslustaðarins. Kærendur telja umrædda túlkun eiga sér stoð í rekstrarleyfi Íslandspósts þar sem segi í 5. gr. að þar sem ekki séu forsendur til að reka afgreiðslustaði, s.s. vegna fámennis á svæðinu eða takmarkaðs fjölda afgreiðslna sé Íslandspósti heimilt, að höfðu samráði við PFS, að fela landpósti að sinna þeirri þjónustu sem fram fer á afgreiðslustöðum fyrirtækisins. Þá benda kærendur á að eftir sameiningu sé afgreiðslunni á Dalvegi ætlað að sinna 51.707 manns, eða um 1/6 hluta allra landsmanna, en ljóst sé að þessi mikli fjöldi takmarki verulega möguleika afgreiðslustaðarins til að sinna lögbundinni þjónustu með þeim gæðum sem mælt sé fyrir um í lögum um póstpjónustu, reglum 504/2003 og í rekstrarleyfi Íslandspósts.

Fyrir liggir að Breiðholt sé eitt fjölmennasta hverfi landsins. Því hafi að mati kæranda ekki verið haldið fram að afgreiðslan í Mjódd standi ekki undir sér eða sé óarðbær heldur einungis að verið sé að fækka afgreiðslustöðum til að skera niður fastan rekstrarkostnað. Það sé því mat kæranda að ekki sé forsenda til að loka

afgreiðslunni á grundvelli þess hversu margir íbúar búi á svæðinu og hversu margar afgreiðslurnar séu.

Þá benda kærendur á að í 2. tl. 5. gr. reglna 504/2003 komi fram að við mat á lokun afgreiðslustaðar skuli PFS m.a. leggja til grundvallar stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjóni og í 3. tl. sömu greinar sé tekið fram að PFS skuli m.a. leggja til grundvallar möguleika íbúa á að sækja þjónustu annað. Kærendur mótmæla þeirri röksemd PFS að vegalengd frá Mjódd til Dalvegjar í loftlínu sé um 1,3 km en 2 km í akstri. Við sameininguna sé tvöfölduð sú vegalengd sem sumir íbúar Breiðholts þurfi að fara til að nálgast póstafrgreiðslu, en slík skerðing á þjónustu verði að teljast afar íþyngjandi. Þá mótmæla kærendur því að vegalengd úr Vesturbæ Kópavogs sé notuð til að réttlæta sameiningu afgreiðslanna. Kærendur eigi ekki að þurfa að þola að lakari þjónusta fyrirtækisins í Kópavogi sé nýtt sem röksemd til að færa þá niður á sama plan.

Kærendur benda einnig á það, að samkvæmt 4. tl. 5. gr. reglna nr. 504/2003 skuli PFS við mat á lokun afgreiðslustaðar m.a. leggja til grundvallar samgöngur á því svæði sem um ræðir. Kærendur mótmæla þeirri afstöðu PFS í hinni kærðu ákvörðun að samgöngur komi ekki í veg fyrir að póstafrgreiðslan í Mjódd sameinist afgreiðslunni á Dalvegi. Kærendur benda á að afgreiðslan í Mjódd sé í fjölförnu skiptistöð almenningsgangna í landinu. Milli Mjóddar og Dalvegjar sé nánast samfelld umferðarmannvirki, (hraðbraut, aðreinar, afreinar, mislæg gatnamót og ljósgatnamót), leið sem henti gangandi vegfarendum mjög illa. Aðgengi sé jafnframt lakara að póstafrgreiðslunni við Dalveg og þar séu mun færri bílastæði en í Mjóddinni. Kærendur benda einnig á stefnu borgarinnar um að sem víðtækust þjónusta eigi að vera til staðar í hverfum borgarinnar þannig að sem minnst þurfi að nota einkabíl. Því skjóti það skökku við að flytja eigi pósthús úr einu fjölmennasta hverfi landsins úr göngufæri meginþorra íbúa.

Loks benda kærendur á að skv. 6. tl. 5. gr. skuli PFS, við mat á lokun afgreiðslustaða, leggja til grundvallar annað sem geti haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem falli undir alþjónustu. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að Íslandspóstur þurfi að fá ákveðið svigrúm til að hagræða í rekstri þ.e. draga úr rekstrarkostnaði í hlutfalli við minnkandi tekjur fyrirtækisins, eftir því sem hægt sé. Kærendur mótmæla þessu og benda á að Íslandspóstur beri ákveðnar skyldur þar sem fyrirtækið skuli reka póstafrgreiðslur í litlum byggðarlögum. Þá sé ekki hægt að líta framhjá því að mati kæranda að hluta vandans megi rekja til fjárfestinga í annarri starfsemi Íslandspósts á undanförunum árum.

IV. Helstu málsástæður PFS

Í greinargerð PFS vegna beggja kæra í máli þessu kemur m.a. fram að aðgangur að afgreiðslustað sé einn af þeim þáttum sem falli undir hugtakið alþjónusta í lögum um pósthjónustu en afgreiðslustaður sé samkvæmt 4. gr. laganna „*aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar*“. Undir skilgreininguna afgreiðslustaður falli bæði hefðbundnir mannaðir afgreiðslustaðir og póstkassar þar sem hægt sé að póstleggja frímerkt bréf. Póstkassi verði áfram staðsettur í Mjódd og verði hægt að póstleggja bréf í hann eins og hingað til.

PFS kveður bréfamagn innan einkaréttar hafa farið úr 51 milljón sendinga árið 2005 niður í 37 milljónir sendinga árið 2011, með tilheyrandi tekjusamdrætti fyrir aðila á markaði. Tekjusamdrætti hafi verið mætt með hækkun gjaldskrár og hagræðingu í rekstri Íslandspóst. Þá hafi þjónustustigi á landsbyggðinni víða verið breytt. Fyrir utan almennar aðhaldsgerðir standi Íslandspóstur og PFS sem eftirlitsaðili frammi fyrir því í fyrsta lagi að hækka gjaldskrár, í öðru lagi að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri Íslandspóst þar sem því verði við komið, t.d. með lokun eða sameiningu afgreiðslustaða, og loks að fækka dreifingardögum. PFS telur að Íslandspóstur þurfi að auka hagkvæmni þjónustunnar innan þeirra marka sem lög leyfi, m.a. til þess að draga úr þörf á gjaldskrárhækkunum. Ella sé hætta á að tekjur Íslandspóst af einkarétti standi ekki undir þeim kostnaði sem Íslandspóstur hafi af alþjónustu.

PFS bendir á að hinir almennu afgreiðslustaðir Íslandspóst taki einungis á móti um 17% af heildarmagni bréfaþósts, sem um leið sé ætlað að standa undir meginhluta þess kostnaðar sem til falli við rekstur afgreiðslunets Íslandspóst um allt land.

PFS víkur í greinargerð sinni að einstökum liðum kæranna og bendir á að eftir sameiningu pósthúsanna eigi viðskiptavinir kost á að afhenda bréf í póstkassa í Mjódd og að hægt sé að kaupa frímerki m.a. í bókabúð Eymundsson í Mjódd. Hvað varðar athugasemd kæranda við að afgreiðslan í Mjódd sé flutt yfir í annað sveitarfélag þá bendir PFS á að lög um pósthjónustu komi ekki í veg fyrir að íbúar sæki þjónustu í annað sveitarfélag, m.ö.o. sé ekki skylt að þjónusta íbúa frá afgreiðslustað sem staðsettur er í viðkomandi sveitarfélagi.

Í 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu komi fram að ríkið skuli tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Áhersla laganna sé á því, að þeir sem búi við sambærilegar aðstæður sé boðin eins hjónusta. Sé litið til aðgengis íbúa Kópavogsbæjar að afgreiðslustað verði ekki séð að með sameiningu afgreiðslustaðanna sé verið að mismuna íbúum Breiðholts hvað þetta varði.

Um fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna;

PFS bendir á að eðli málsins samkvæmt sé ekkert samhengi á milli fjölda afgreiðslustaða og fjölda þeirra íbúa sem eðlilegt geti talist að einn afgreiðslustaður þjóni. Íbúar póstnúmera 109 og 111 í Breiðholti muni hafa aðgengi að póstafrgreiðslu sem geti annað með skilvirkum hætti pósthjónustu þeirra. PFS bendir á að tilvísun kæranda til rekstrarleyfis Íslandspóst þar sem vísað sé til landpósts í dreifbýli eigi ekki við í máli þessu þar sem aðstæður séu ekki sambærilegar.

Stærð svæðisins og möguleikar á því að sækja þjónustu annað

Hvað varðar fullyrðingar kæranda um tvöföldun vegalengdar sem sumir íbúar Breiðholts þurfi að fara til að nálgast pósthjónustu þá bendir PFS á að engar reglur hafi verið settar um hámarksvegalengd sem eðlilegt geti talist að einstaklingur þurfi að fara til að komast í póstafrgreiðslu heldur ráðist það af mati í hvert og eitt sinn. Aðstaða íbúa í póstnúmerum 109 og 111 verði þannig sambærileg að því er varði vegalengdir og samgöngur og íbúa í póstnúmerum 201 og 203 í Kópavogi.

Samgöngur á svæðinu

PFS bendir á að við sameininguna hafi verið horft til þess að íbúar í póstnúmerum 109 og 111 væru ekki verr settir en aðrir íbúar á höfuðborgarsvæðinu sem þurfi í sumum tilvikum af fara yfir fjölfarnar götur til að nálgast sinn afgreiðslustað. Um sömu „farartálma“ sé að ræða fyrir íbúa í póstnúmerum 109 og 111 og séu t.d. fyrir þá íbúa Kópavogsbæjar sem búi austan við Breiðholtsbrautina sem þurfi að sækja þjónustu í afgreiðslu Íslandspósts að Dalvegi.

Loks áréttar PFS að engar breytingar verði á lögbundnum kröfum um gæði þjónustu Íslandspósts. Að mati PFS skipti mestu að íbúar póstnúmera 109 og 111 munu eftir breytinguna hafa aðgengi að póstafrgreiðslu, sbr. inntak þeirra alþjónustuskyldna sem hvíli á Íslandspósti um aðgengi landsmanna að afgreiðslustað. Einhver óþægindi muni hljóta af þessu fyrir umrædda íbúa Breiðholts en þau óþægindi séu að mati PFS ekki önnur eða meiri en gildi almennt

fyrir íbúa höfuðborgarsvæðisins sem þurfi að sækja þjónustu á afgreiðslustaði Íslandspóstis.

V. Afstaða Íslandspóstis

Kærur máls þessa voru einnig sendar Íslandspósti til umsagnar og barst umsögn Íslandspóstis vegna kæru Kristins Snælands þann 26. mars 2012 en umsögn vegna kæru íbúasamtakanna Betra Breiðholt o.fl. barst þann 13. apríl 2012. Íslandspóstur krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

Í umsögnum Íslandspóstis kemur fram að þegar ákvarðanir eru teknar um staðsetningu póstafréttisna sé m.a. horft til þeirra vegalenda sem viðskiptavinir þurfi að fara til að komast á póstafréttisla en ekki til skilgreindra hverfaskiptinga eða bæjarmarkna. Sameining póstafréttisnanna hafi ekki í för með sér takmörkun á aðgangi íbúa Breiðholts heldur fari afgreiðslan eftir breytinguna fram á öðrum stað.

Íslandspóstur tekur fram að það hafi verið mat PFS með hliðsjón af tölum um fjölda afgreiðslna í Mjódd og útreikningum um hversu oft íbúar komi í afgreiðsluna að meðaltali á mánuði og/eða ári, að heimila sameiningu afgreiðslna. Sameining sé ekki það íþyngjandi fyrir íbúana að hún komi í veg fyrir að Íslandspóstur fái heimild til að sameina afgreiðslurnar með lokun afgreiðslu í Mjódd.

Íslandspóstur áréttar í umsögnum sínum að meginskylda félagsins sé að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda og móttaka bréf og böggla til póstméðferðar. Sameining pósthúsanna hafi eingöngu áhrif á þann þátt starfseminnar sem snúi að móttöku og afhendingu sendinga í póstafréttisla en hafi t.a.m. engin áhrif á útburð póstsendinga á svæðinu sem sé ráðandi þáttur í starfsemi póstsins í Breiðholti. Póstkassi, þ.e. afgreiðslustaður, mun áfram vera staðsettur í Mjódd. Íslandspóstur telur afgreiðsluna við Dalveg vera vel til þess fallna að taka við auknum fjölda viðskiptavina. Umrædd afgreiðsla verði þó ekki stærri en stærsta afgreiðsla Íslandspóstis í Síðumúla en hún þjónusti tæplega 19.000 heimili.

Íslandspóstur telur að ekki verði litið fram hjá þeirri staðreynd að bréfaþjónusta hafi almennt dregist saman um 35% frá árinu 2000. Því verði að veita félaginu ákveðið svigrúm til að hagræða í rekstri, þ.m.t. með lokun afgreiðslustaða, svo lengi sem lágmarkþjónusta sé tryggð en það hafi verið gert með sameiningu pósthússins í Mjódd við afgreiðsluna á Dalvegi.

Hvað varði umfjöllun kæranda um fjárfestingar Íslandspósts vill fyrirtækið benda á að aðeins smávægilegum hluta tekna hafi verið varið til fjárfestinga í tengdri starfsemi til að þróa þjónustu fyrirtækisins í takt við þarfir viðskiptavina þess og ekki síst til að vinna á móti þeirri minnkun sem orðið hafi í hefðbundnum pósti svo viðhalda megi rekstri félagsins, enda séu hagsmunir 800 starfsmanna í húfi. Stefnt sé að því að þær fjárfestingar standi undir sér. Hvaða varðar fasteignakaup Íslandspósts á landsbyggðinni þá bendir fyrirtækið á að fermetrum í notkun pósthúsrekstri hafi fækkað um rúmlega 10.000 eða um 30%. Þetta hafi náðst með endurnýjun húseigna og nýbyggingum þar sem flutt hafi verið út úr óhagkvæmum húseignum, sem leitt hafi svo til hagkvæmari rekstrar.

VI. Frekari athugasemdir kæranda

Úrskurðarnefnd bærust frekari athugasemdir frá íbúasamtökunum Betra Breiðholti þann 30. apríl 2012, með bréfi samtakanna, dags. 13. sama mánaðar. Í bréfinu eru fyrri sjónarmið áréttuð og bent á að við skoðun á umferðarmannvirkjum við Dalveginn virðist sem að við þá álagsaukningu sem sameining afgreiðslanna hafi í för með sér verði umferðaröryggi ekki fullnægt. Ekki sé gert ráð fyrir því að gangandi vegfarandi geti gengið frá biðskýli strætisvagna inn á bílastæði pósthússins við Dalveg. Að mati kæranda sé það nægilegt til þess að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

VII. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi verið heimilt að samþykkja beiðni Íslandspósts, dags. 2. desember 2011, um að loka póstafréiðslu fyrirtækisins í Mjódd og sameina hana afgreiðslustað fyrirtækisins að Dalvegi í Kópavogi. Póstafréiðslan Mjódd þjónaði Breiðholti, þ.e. hverfum 109 og 111.

Kærendur telja að með hinni kærðu ákvörðun hafi PFS farið gegn 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, þar sem skilyrðum ákvæðisins hafi ekki verið fullnægt. Því hafi PFS ekki verið heimilt að samþykkja lokun umrædds afgreiðslustaðar.

PFS og Íslandspóstur telja að hin kærða ákvörðun sé í samræmi við 5. gr. reglna nr. 504/2003 og að við mat á beiðni um lokun afgreiðslustaðarins í Mjódd hafi ákvæði 1. - 6. tl. 5. gr. reglnanna verið lögð til grundvallar.

2.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er markmið laganna að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Í IV. kafla laganna er fjallað um alþjónustu, en með alþjónustu er átt við að íslenska ríkið skuli tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Íslandspóstur er rekstrarleyfishafi með alþjónustukvöð.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu skal PFS m.a. tryggja að með alþjónustu, sem rekstrarleyfishafar veita, séu uppfylltar þær kröfur að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta og að þjónustan sé veitt án mismununar af nokkru tagi. Talið er upp í 3. mgr. 6. gr. hvaða þjónustupættir skuli að lágmarki vera innifaldir í alþjónustuhugtakinu og meðal þeirra er aðgangur að póstafréttum.

Í 4. gr. laganna er hugtakið afgreiðslustaður skilgreint með þeim hætti að hugtakið merki „*aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar.*“ Í athugasemdum með frumvarpi til laga um pósthjónustu nr. 19/2001 er tekið fram að orðið afgreiðslustaður sé í frumvarpinu tekið upp „*sem almennt heiti á þeirri aðstöðu þar sem almenningi býðst að afhenda póstsendingar. Af því leiðir að póstkassar teljast formlega til afgreiðslustaða. Þetta er mikilvægt þar eð það gerir Póst- og fjarskiptastofnun kleift að setja reglur um staðsetningu póstkassa auk afgreiðslustaða í hefðbundnum skilningi.*“

Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga um pósthjónustu skal PFS setja reglur um staðsetningu og fyrirkomulag afgreiðslustaða, sbr. einnig 8. gr. reglugerðar nr. 365/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þær reglur hefur PFS sett með reglum nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu. Í 4. gr. þeirra reglna segir að rekstrarleyfishafi, sem á hafa verið lagðar kvaðir um alþjónustu, skuli hafa net afgreiðslustaða sem nær yfir það svæði sem alþjónustuskyldan nær til. Þó eru ekki nánari reglur um hversu þétt net það skuli vera. Einnig er í 5. gr. reglnanna fjallað um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts en þar segir að miða skuli við, að sá fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts, sem til staðar sé við setningu reglnanna í júní 2003, sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum.

Þá segir í 2. mgr. 5. gr. að hyggist Íslandspóstur hins vegar leggja niður afgreiðslustað, skuli beiðni þar að lútandi lögð fyrir PFS til samþykktar. Síðan eru

tilgreindir í sex töluliðum þeir þættir sem PFS skal leggja til grundvallar við mat á slíkri beiðni.

Þer úrskurðarnefnd fyrst og fremst að fara eftir framangreindum reglum við mat á lögmæti hinnar kærðu ákvörðunar. Í reglum nr. 504/2003 er þó ekki að finna nánari leiðbeiningar eða viðmið um þá þætti sem þar eru nefndir og er því ákvörðun um hvort heimilt sé að leggja niður póstafréiðslu háð mati PFS. Nauðsynlegt er þó í þessu samhengi að líta til þess að í VIII. kafla laga um pósthjónustu nr. 19/2002 er fjallað almennt um kröfur um hjónustu og gæði. Í 20. gr. er fjallað um móttöku pósts og skyldu PFS til að tryggja að móttöku- og söfnunarstaðir fyrir pósth sem fellur undir alhjónustu verði tæmdir a.m.k. einu sinni hvern virkan dag, og í 21. gr. er fjallað um útburð pósts. Í 22. gr. segir að PFS skuli að því er varðar alhjónustu setja kröfur um gæði. Í slíkum reglum skuli m.a. kveða á um hver skuli vera lengstur tími frá móttöku pósts til útburðar hans miðað við ákveðinn hundradshluta, lágmarksopnunartíma póstafréiðslustaða, fjölda tæminga póstkassa á dag o.fl. Slíkar reglur, um gæði pósthjónustu hafa verið settar með III. kafla reglugerðar nr. 364/2003 um alhjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þar er í 10. gr. fjallað um útburð, í 11. gr. um tæmingu póstkassa og gæðakröfur í því sambandi, í 12. gr. um opnunartíma afgangslustaða og í 13., 14. og 15. gr. um gæði pósthjónustu, afhendingu póstsendinga og dagstimplun. Ekki er þar að finna nánari útlíun á gæðakröfum varðandi afgangslustaði.

Í rekstrarleyfi Íslandspósts frá 3. desember 2007 er að finna ákvæði í 5. mgr. 5. gr. þar sem segir: „*Þar sem ekki eru forsendur til að reka afgangslustað s.s. vegna fámennis á svæðinu eða takmarkaðs fjölda afgangslustaða er Íslandspósti heimilt að höfðu samráði við Póst- og fjarskiptastofnun að fela landpósti að sinna þeirri hjónustu sem fram fer á afgangslustaðum fyrirtækisins.*“

3.

Markmið laga um pósthjónustu skv. 2. gr. laga 19/2002 er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Þannig er markmiðið að hjónusta sem veitt er undir merkjum pósthjónustu sé rekin með hagkvæmum hætti, þó þannig að ákvæði póstlöggjafarinnar um alhjónustu og gæðakröfur séu virt. Á Íslandspósti hvíla ákveðnar skyldur, sem rekstrarleyfishafa með alhjónustukvöð, varðandi starfrækslu afgangslustaða. Þannig getur fyrirtækið ekki hagrætt í rekstri sínum án tillits til þeirra kvaða sem hvíla á fyrirtækinu.

Með vísan til þess sem að framan er rakið um þær reglur sem gilda um afgangslustaði virðist niðurstaða máls þessa að mestu ráðast af túlkun á þeim

reglum sem koma fram í 5. gr. reglna PFS nr. 504/2003 um staðfestingu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, auk almennra krafna um gæði pósthjónustu. Eins og fyrr segir fela þeir sex töluliðir sem greindir eru í 5. gr. fyrrnefndra reglna PFS í sér vísireglur um það sem líta beri til þegar metin er beiðni um niðurlagningu afgreiðslustaðar. Verður nú fjallað nánar um afstöðu nefndarinnar til þeirra þátta sem þar eru nefndir:

i) Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og fjöldi afgreiðslna (1. og 5. tölul. reglna nr. 504/2003)

Hin kærða ákvörðun byggir m.a. á því að fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir sé 20.502, meðalfjöldi afgreiðslna á dag sé 211 og að hver íbúi á svæðinu noti þjónustuna á meðaltali 2,7 sinnum á ári. Kærendur mótmæla þeirri nálgun PFS að leggja mat á hvort nýr afgreiðslustaður geti afkastað þeim fjölda einstaklinga sem komi frá svæði þar sem afgreiðslustað hefur verið lokað heldur telja þeir að reglum 504/2003 sé ætlað að tryggja að hægt sé að loka afgreiðslustöðum sem séu óhagkvæmir vegna fárra íbúa og afgreiðslna. Því til stuðnings vísa kærendur einnig til 5. gr. rekstrarleyfis Íslandspósts frá 2007, þar sem segi að þar sem ekki séu forsendur til að reka afgreiðslustaði, s.s. vegna fámennis á svæðinu eða takmarkaðs fjölda afgreiðslna sé Íslandspósti heimilt, að höfðu samráði við PFS, að fela landpósti að sinna þeirri þjónustu sem fram fer á afgreiðslustöðum fyrirtækisins.

Úrskurðarnefnd telur ljóst að reglur nr. 504/2003 gera ekki ráð fyrir því að umræddur afgreiðslustaður þurfi að vera óhagkvæm eining til þess að PFS geti samþykkt lokun hans, enda er slíkt atriði ekki meðal þeirra sem PFS skal leggja til grundvallar við mat á beiðni um lokun afgreiðslustaðar. Fallast verður á með PFS að 5. mgr. 5. gr. rekstrarleyfis Íslandspósts, sem vísar til heimildar fyrirtækisins til að fela landpósti að sinna pósthjónustu í stað þess að reka afgreiðslustað s.s. vegna fámennis á svæðinu eða takmarkaðs fjölda afgreiðslna, eigi ekki við um þá stöðu sem uppi er í þessu máli heldur eigi hún við um dreifbýli þar sem landpóstur kemur heim til íbúa ef það þarf á þjónustunni að halda.

Með því að tiltaka að líta skuli til fjölda þeirra íbúa sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna, í 1. tl. 5. gr. reglna nr. 504/2003, verður að líta svo á að almennt sé átt við að sé staðan sú að mikill fjöldi íbúa missi þá þjónustu sem umræddur afgreiðslustaður býður upp á, séu það rök gegn því að beiðni um lokun afgreiðslustaðarins verði samþykkt. Í því tilviki sem hér er til skoðunar er sá fjöldi íbúa sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna verulegur, eða 20.502 manns. Sú staðreynd verður þó ekki lögð til grundvallar ein og sér, heldur verður að virða hana með öðrum tölulíðum ákvæðisins, svo sem 3. tölulíð um möguleika íbúa á að

sækja þjónustu annað, sem og 5. tölulið um fjölda afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári.

Samkvæmt hinni kærðu ákvörðun var meðalfjöldi afgreiðslna í pósthúsinu í Mjódd árið 2010 211 á dag. Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti var meðalfjöldi afgreiðslna á dag árið 2011 miðað við 250 daga 205 í sömu afgreiðslu. Á afgreiðslustöðum á höfuðborgarsvæðinu er meðalfjöldi afgreiðslna á dag árið 2011 miðað við 250 daga frá 488 (108 Síðumúli) til 113 (270 Mosfellsbær). Af tölum Íslandspósts má því sjá að meðalfjöldi afgreiðslna á pósthúsum á höfuðborgarsvæðinu er mjög misjafn en hins vegar liggur fyrir að meðalfjöldi afgreiðslna í öllum póstafrgreiðslum nema í Pósthússtræti, Síðumúla og Kópavogi er minni en í Mjódd.

Í póstnúmeri 109 og 111 búa um 20.000 íbúar sem fara að meðaltali á ári 2,5 sinnum í afgreiðsluna. Íslandspóstur telur að afgreiðslustaðurinn að Dalvegi muni auk Kópavogs einnig geta þjónað svæði 109 og 111 í ljósi meðalfjölda afgreiðslna á dag. Ekkert kemur fram í gögnum málsins sem bendir til annars. Úrskurðarnefnd telur því ekki rök fyrir því að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi á grundvelli 1. eða 5. töluliðar 5. gr. reglnanna.

ii) Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar og möguleikar á því að sækja þjónustu annað (2. og 3. tölul. reglna nr. 504/2003)

Í hinni kærðu ákvörðun er á því byggt að vegalengd frá pósthúsinu í Mjódd til afgreiðslunnar á Dalvegi sé um 1,3 km í loftlínu en 2 km í akstri. Kærendur mótmæla þessari röksemdafærslu og benda á að við sameiningu pósthúsanna sé tvöfölduð sú vegalengd sem sumir íbúar Breiðholts þurfi að fara til að nálgast póstafrgreiðslu. Slík skerðing á þjónustu verði að teljast afar íþyngjandi. Þá mótmæla kærendur því að vegalengd úr Vesturbæ Kópavogs sé notuð til að réttlæta sameiningu afgreiðslnanna.

Engar reglur hafa verið settar um hámarksvegalengd sem eðlilegt geti talist að einstaklingur þurfi að fara til að komast í póstafrgreiðslu heldur verður það að ráðast af mati hverju sinni. Svo sem fyrr er vikið að eru kröfur sem póstlöggjöfin setur varðandi póstafrgreiðslur mjög almennar og minna afmarkaðar en um aðra þætti pósthjónustu, svo sem útburð, staðsetningu bréfa-kassa o.fl. Fyrir liggur hins vegar að PFS skal líta til möguleika íbúanna í póstnúmerunum 109 og 111 til að sækja þjónustu annað, sbr. 3. tl. 5. gr. reglna nr. 504/2003. Þótt í sameiningu umræddra póstafrgreiðslna felist vissulega skerðing á þjónustu fyrir þá íbúa sem um ræðir verður ekki litið framhjá því að mati nefndarinnar, að akstursvegalengd frá afgreiðslunni í Mjódd til afgreiðslunnar á Dalvegi er um 2 km í akstri en engar

reglur eru fyrir hendi um hámarksvegalengdir fyrir íbúa á póstafrgreiðslur. Einnig ber að líta til þess að mati nefndarinnar að fyrir hluta íbúa Breiðholts gæti verið hentugra og styttra að fara í póstafrgreiðsluna í Árbæ. Með vísan til þess verður sá þáttur ekki talinn leiða til þess að hafna eigi beiðni Íslandspóst.

iii) Samgöngur á svæðinu (4. tölul. 5. gr. reglna nr. 504/2003)

Kærendur mótmæla þeirri afstöðu PFS í hinni kærðu ákvörðun að samgöngur á svæðinu komi ekki í veg fyrir að póstafrgreiðslan í Mjódd sameinist afrgreiðslunni á Dalvegi. Kærendur benda á að afrgreiðslan í Mjódd sé í fjölförnustu skiptistöð almenningsgangna í landinu. Milli Mjóddar og Dalvegar séu nánast samfelld umferðarmannvirki, sem henti gangandi vegfarendum mjög illa. Aðgengi sé jafnframt lakara að póstafrgreiðslunni við Dalveg og þar séu mun færri bílastæði en í Mjóddinni. Þá sé ekki gert ráð fyrir því að gangandi vegfarandi geti gengið frá biðskýli strætisvagna inn á bílastæði pósthússins við Dalveg. Það skjóti skökku við að flytja eigi pósthús úr einu fjölmennasta hverfi landsins úr göngufæri meginþorra íbúa.

Úrskurðarnefndin tekur undir þau sjónarmið kæranda að það að færa póstafrgreiðslu fyrir íbúa póstnúmera 109 og 111 úr göngufæri a.m.k. sumra þeirra og úr þjónustumiðstöð hverfisins, feli vissulega í sér skerðingu á þjónustu við umrædda íbúa. Ekki verður hins vegar séð að póstlöggiðfin geri þær gæðakröfur til staðsetningar póstafrgreiðslustaðar að þeir þurfi að vera í göngufæri við íbúa eða í þjónustumiðstöðvum og verður beiðni Íslandspóst því ekki synjað á grundvelli sjónarmiða um samgöngur á svæðinu að mati nefndarinnar. Í því sambandi má benda á að pósthúsið Síðumúla þjónustar t.a.m. hverfi 103, 104, 105 og 108. Þá koma reglur um póstafrgreiðslu ekki í veg fyrir að íbúar geti þurft að sækja þjónustu í annað sveitarfélag, m.ö.o. er ekki skylt að þjónusta íbúa frá afrgreiðslustað sem staðsettur er í viðkomandi sveitarfélagi. Verða sjónarmið um samgöngur á svæðinu því ekki talin leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Þá verður ekki séð að aðrir þættir hafi slík áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu að ástæða sé til þess að ógilda hina kærðu ákvörðun, sbr. 6. tölul. 5. gr. reglna nr. 504/2003.

4.

Auk framangreindra viðmiða ber við mat á því hvort heimila megi lokun póstafrgreiðslustaða, m.a. að virða kröfur um gæði pósthjónustu. Rekstur afrgreiðslustaða er hluti þeirrar alþjónustu sem Íslandspósti er skylt að sinna. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu skal pósthjónusta sem fellur undir alþjónustu uppfylla grunnkröfur,

eins og þær eru skilgreindar í lögum um pósthjónustu á hverjum tíma og aðrar þær kröfur sem yfirvöld gera til pósthjónustu með stoð í grunnkröfunum, sbr. 1. tölul. 3. gr. reglugerðarinnar.

Að mati úrskurðarnefndarinnar hefur ekki verið sýnt fram á að þær breytingar sem beiðni Íslandspóstis í máli þessu lýtur að, fari gegn þeim kröfum sem hafa verið skilgreindar í lögum um pósthjónustu eða afleiddum reglum sem framkvæmdavaldið eða PFS hefur sett og reifaðar eru m.a. hér að framan í kafla VII. 2. Ljóst er að mati nefndarinnar að viðmið og reglur um gæði pósthjónustu hvað varðar aðgang að póstafréttislu eru mjög opin og enn matskenndari en varðandi aðra þætti pósthjónustu, svo sem útburð, staðsetningu póstkassa o.fl. Að mati nefndarinnar þyrftu að vera til staðar nákvæmari viðmið og reglur um gæði umræddrar þjónustu, sem miðuðu að því að tryggja að hagræðingaraðgerðir leiði ekki til þess að lágmarkspjónustu sé stefnt í hættu. Með vísan til þess sem að framan er rakið um einstaka töluliði í 5. gr. reglna nr. 504/2003 og heildstæðs mats á þeim atriðum sem þar koma fram, auk tillits til almennra krafna póstlöggjafarinnar um gæði pósthjónustu, eru ekki lagaskilyrði að mati nefndarinnar til þess að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi. Lögð skal áhersla á að með hinni kærðu ákvörðun hafa engar breytingar verið gerðar á lögbundnum kröfum um gæði þjónustu Íslandspóstis.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir telur úrskurðarnefnd ekki lagaskilyrði til þess að ógilda hina kærðu ákvörðun og verður hún því staðfest. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að hagræðing í rekstri Íslandspóstis megi samkvæmt póstlöggjöfnni ekki leiða til þess að lágmarkspjónusta sé ekki tryggð.

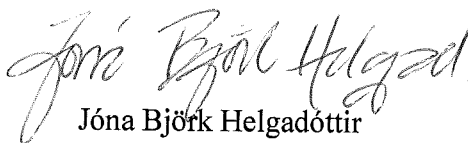
Málskostnaður úrskurðarnefndar greiðist úr ríkissjóði í samræmi við ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

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

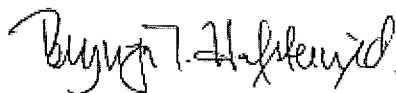
VIII. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS í máli nr. 8/2012 er staðfest.
Málskostnaður nefndarinnar, 720.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.

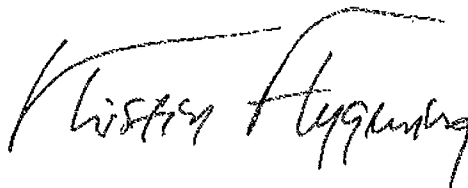
Reykjavík, 13. júlí 2012



Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir



Kirstín Flygenring