

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála**  
**í máli nr. 4/2014**

**Kæra Íslandspóstshöf. á ákvörðun PFS nr. 16/2014**

**I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með kæru dags. 13. ágúst 2014 kærði Íslandspóstur ohf. (ÍSP) ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 16/2014, dags. 17. júlí 2014, um hækkun á gjaldskrá Íslandspóstshöf., á bréfum innan einkaréttar.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun, sem að hans mati felur í sér synjun á samþykki á gjaldskrá fyrir pósthjónustu sem lýtur að einkarétti og taka átti gildi frá og með 1. júlí 2014, og fól í sér að verð fyrir bréf í A flokki yrði 155 kr., í B flokki 135 kr., í flokki AM 118 kr. og í flokki BM 98 kr., verði felld úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

**II. Helstu málsatvik**

Mál þetta má rekja til erindis kæranda þann 31. maí 2014 til PFS um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Kærandi taldi nauðsynlegt að hækka verð á A bréfum úr 130 kr. í 155 kr., verð á B bréfum úr 112 kr. í 135 kr., verð á AM bréfum úr 96 kr. í 118 kr. og verð á BM bréfum úr 78 kr. í 98 kr. frá og með 1. júlí 2014. Rökstuðningur kæranda fyrir hækkunarbeiðni var áætluð magnminnkun bréfa innan einkaréttar, fyrirsjáanlegar kostnaðarhækkanir vegna kjarasamninga og lítil von um framgang hagræðingar vegna fækkunar dreifingardaga í sveitum. Í hinni kærðu ákvörðun ákvað PFS að gjaldskrá innan einkaréttar myndi hækka og þó aðeins þannig að verð fyrir A póst yrði 145 kr., B póst 125 kr., AM póst 107 kr. og BM póst 87 kr.

**III. Helstu sjónarmið aðila**

**1.**

Kærandi sendi erindi til PFS 31. maí 2014 um hækkun á gjaldskrá fyrir póstsendingar innan einkaréttar. Samkvæmt 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 skal kærandi gefa út gjaldskrá og leggja fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku. Í erindi sínu til PFS óskaði kærandi eftir samþykki stofnunarinnar á tilteknum verðbreytingum, þ.e. að frá og með 1. júlí 2014 yrðu verð fyrir bréf í A flokki 155 kr., í flokki B 135 kr., í flokki AM 118 kr. og í flokki BM 98 kr.

Í hinni kærðu ákvörðun sem tilkynnt hafi verið kæranda þann 17. júlí sl. hafi PFS hins vegar synjað um samþykki á umræddri gjaldskrárbreytingu eins og óskað hafi verið



Af erindi kæranda til PFS hafi verið ljóst að gjaldskrárhækkuninni hafi verið ætlað að mæta auknum taprekstri á árinu 2014, vegna þátta sem fallist hafi verið á að fyrirsjáanlega leiddu til neikvæðrar rekstrarniðurstöðu og nemi um 270 mkr. á árinu 2014. Þrátt fyrir afdráttarlausa niðurstöðu PFS varðandi réttmæti forsendna umræddrar gjaldskrárbreytingar, hafi stofnunin einungis fallist á hækkun sem miðað hafi við mun minni hækkun gjaldskrár en kærandi hafi óskað samþykkis á, og sem fyrst gat tekið gildi 1. ágúst 2014, og sem einungis myndi skila kæranda auknum tekjum að fjárhæð 260 mkr. á ársgrundvelli, þ.e. í raun á tímabilinu frá 1. ágúst 2014 til jafnlengdar 2015. Hafi PFS því hafnað réttmætri kröfu kæranda um gjaldskrárhækkun sem myndi skila 270 mkr. á árinu 2014 til að mæta óumdeildum taprekstri vegna tilvísaðra þátta á því ári. Sé sú niðurstaða á engan hátt rökstudd í hinni kærðu ákvörðun.

Hækkun sú sem PFS hafi samþykkt leiði ekki til 260 mkr. tekjuauka á árinu 2014 svo sem kærandi hafi átt rétt til (270 mkr.) heldur sé miðað við ársgrundvöll sem þýði að kæranda sé gert að bera taprekstur vegna umræddra tekju- og kostnaðarbreytinga, á fyrri hluta árs 2014, þrátt fyrir að viðurkennt sé að rekstrarafkoma vegna þessara þátta á árinu 2014 væri fyrirsjáanlega neikvæð sem umræddri fjárhæð næmi. Af hinni kærðu niðurstöðu leiði að PFS taki sér vald, án lagaheimildar, til að fella á kæranda óbætt rekstrartap vegna umræddra þátta á tímabilinu janúar – ágúst 2014 en fjárhæð þess nemi um 123 mkr. í verri rekstrarafkomu kæranda á árinu 2014. Fáí sú niðurstaða PFS, með vísan til viðurkenningar stofnunarinnar á réttmæti umræddra tekju- og kostnaðarbreytinga á árinu 2014 og á áhrifum þeirra á rekstur kæranda, á engan hátt staðist að lögum. Verði að mati kæranda að telja að afstaða PFS sé með ólíkindum í stjórnsýslulegu tilliti og verði á engan hátt réttlætt.

Kærandi ítrekar sérstaklega í þessu sambandi að samkvæmt 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé það rekstrarleyfishafi, sem falinn sé einkaréttur ríkisins, sem skuli gefa út gjaldskrá fyrir þjónustu sem lúti einkarétti en ekki PFS. Samkvæmt niðurlagi ákvæðisins skuli leggja slíka gjaldskrá fyrir stofnunina til samþykkis. Ljóst sé að mati kæranda, m.t.t. lögætisreglu, að PFS sé einungis heimilt að synja staðfestingar, ef gjaldskrá fari sýnilega í bága við gildandi lög sem um hana gildi. Í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Kærandi telur að PFS hafi í hinni kærðu ákvörðun á engan hátt stuðst við umrædd lagafyrirmæli. Viðurkennt sé að hálfu PFS að þeir þættir sem umrædd hækkun hafi lotið að myndu fyrirsjáanlega leiða til tekjutaps og kostnaðarauka hjá kæranda miðað við gildandi samþykktu gjaldskrá og leiddi til samsvarandi taprekstrar hjá kæranda á árinu 2014. Hækkunin hafi því miðast við raunkostnað við að veita þjónustuna í skilningi ákvæðisins, enda ljóst að tekju- og kostnaðarbreytingin hafi þegar verið raungerð á fyrri hluta ársins. Hækkunarbeiðni



eftir. Stofnunin hafi aftur á móti samþykkt gjaldskrá fyrir póstsendingar innan einkaréttar þannig að verði fyrir sendingu í A flokki yrði 145 kr., fyrir sendingu í B flokki 125 kr., fyrir sendingu í AM flokki 107 kr. og í BM flokki 87 kr.

Af hálfu kæranda sé litið svo á að umrædd synjun á staðfestingu gjaldskrá, eins og hún hafi verið lögð fyrir, sé hvort tveggja ólögmat og ómálefnaleg og beri því að fella hina kærðu ákvörðun um synjun úr gildi.

Í 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu sé kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu, en einkaréttarpjónusta falli þar undir, skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að umbeðin gjaldskrárhækkun myndi leiða til 270 mkr. tekjuauka kæranda á síðari helmingi árs 2014. Verðhækkuninni hafi verið ætlað að mæta fyrirsjáanlegum taprekstri kæranda á árinu 2014, að teknu tilliti til fyrirsjáanlegrar magnminnkunar bréfa innan einkaréttar á árinu 2014 sem leitt hafi til u.þ.b. 177 mkr. lægri tekna en fyrri áætlanir hafi gert ráð fyrir. Verðhækkuninni hafi einnig verið ætlað að mæta viðbótarkostnaðarhækkun vegna kjarasamninga sem samþykktir hafi verið í mars 2014 að fjárhæð 17 mkr. og loks því að fyrirsjáanlegt væri að ekki næðust fram hagræðingaraðgerðir varðandi fækkun dreifingardaga í sveitum, en gert hafði verið ráð fyrir að sú hagræðing leiddi til allt að 75 mkr. sparnaðar á árinu 2014. Alls hafi umræddur kostnaðarauki numið 269 mkr. á árinu 2014 sem kærandi hafi talið nauðsynlegt að bregðast við, til að draga úr fyrirsjáanlegum taprekstri á árinu.

Tekjutap (og kostnaðarauki) vegna ársins 2014 hafi fyrirsjáanlega aukið á rekstrarvanda kæranda sem PFS hafi verið kunnugt um. Hafi kærandi þurft að leita á náðir lánastofnana til að afla rekstrarfjár til að halda rekstri gangandi. Því hafi hann sérstaka hagsmuni af því að ná fram hækkun burðargjalda á árinu 2014 til að draga úr taprekstri á því rekstrarári, en neikvæð afkoma í ársuppgjöri hafi t.d. áhrif á möguleika kæranda til að afla sér lánsfjár til rekstrar, a.m.k. á viðráðanlegum kjörum.

Í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar hafi PFS að mati kæranda í meginráttum fallist á þær forsendur sem umrædd gjaldskrárbreyting kæranda byggði á. Hafi PFS því borið að samþykkja gjaldskrárhækkunina a.m.k. óbreytta, svo sem kærandi hafði óskað eftir, þó að teknu tilliti til þess að gjaldskrárhækkunin gat, miðað við dagsetningu hinnar kærðu ákvörðunar, ekki tekið gildi fyrr en 1. ágúst 2014.

Í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS á hinn bóginn ekki talið að efni væru til að samþykkja breytingar á gjaldskrá nema sem næmi 11,5% „sé litið til vegins meðaltals þjónustuflokka“, sem skila ættu 260 mkr. tekjuauka á ársgrundvelli. Kærandi hafnar þeirri niðurstöðu PFS.



kærandi hafi því á engan hátt farið gegn niðurlagsákvæði 4. mgr. 16. gr. um að teljast ekki innan viðráðanlegra marka.

Kærandi bendir á að umrædd hækkunarbeiðni hafi ekki lotið að svonefndum óbættum kostnaði kærandi vegna alþjónustubyrði en sérstakt stjórnsýslumál sé rekið varðandi endurskoðun á kostnaðargrunni alþjónustu. Sá þáttur kostnaðar kærandi sé því ekki til úrslausnar í þessu máli. Því sæti það furðu að mati kærandi að í hinni kærðu ákvörðun fullyrði PFS að það sé „mat [stofnunarinnar] að [kærandi] hafi ekki sýnt fram á með fullnægjandi hætti að til staðar sé ófjármöggnuð alþjónustubyrði hjá [kærandi] og því [telji stofnunin] ekki forsendur til að hækka verð á þeim grundvelli“. Að mati kærandi sé því ljóst að í frummati sem eigi að teljast enn til meðferðar hjá PFS felist þegar fyrirbyggjandi ákvörðun af hennar hálfu að því er þetta varðar.

Kærandi áréttar að hann líti svo á að í hinni kærðu ákvörðun felist í raun ólögmat höfnun á samþykki á hækkun gjaldskrár, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, i.f. og því beri að fella hana úr gildi. Kærandi hafi af því lögvarða hagsmuni þar sem slík niðurstaða myndi gera PFS skylt að taka hækkunarkröfuna til meðferðar og samþykktar á ný, að breyttum breytanda. Kærandi ítrekar að kæruefnið lúti ekki að „samþykki“ PFS á þeim gjaldskrárhækkunum sem þó hafi verið fallist á, þ.e. hinum lægri fjárhæðum, en af málatalbúnaði kærandi leiði að litið sé svo á að sú ákvörðun PFS sé „lögmat“ svo langt sem hún nái og hafi kærandi því ekki hagsmuni af því að fá hana fellda úr gildi.

## 2.

Í athugasemdum PFS sem bárust þann 10. september 2014, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Þar kemur einnig fram að niðurstaða PFS í hinni kærðu ákvörðun hafi verið að hækkunarbeiðni kærandi eins og hún hafi verið sett fram, hafi skort forsendur og tengingu við kostnaðarbókhald félagsins sem eigi m.a. að leiða fram gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

PFS sýnist að kærandi líti svo á að stofnuninni beri að samþykkja gjaldskrá félagsins innan einkaréttar án tillits til þess hvort hann geti fært efnisleg rök fyrir hækkun, sem tengist gjaldskrá félagsins innan einkaréttar sérstaklega. Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé kveðið á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu, sem einkaréttarþjónustan falli undir, skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Aðgreining einkaréttar frá öðrum þáttum starfsemi kærandi, sem m.a. birtist í bókhaldslegri aðgreiningu félagsins sé lykilatriði þegar reiknað sé hvað teljist vera hæfilegt gjald fyrir gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

PFS telur kröfugerð kærandi illskiljanlega og óframkvæmanlega. Annars vegar sé farið fram á að hin kærða ákvörðun sé felld úr gildi en hins vegar sé þess krafist að



niðurstaðan varðandi hækkun gjaldskrár standi. PFS telur að ekki sé hægt að ógilda aðeins forsendur stjórnvaldsákvörðunar en láta niðurstöðuna standa óbreytta. Því telur PFS að kærandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um kröfu málsins.

PFS bendir á að gjaldskrá kæranda innan einkaréttar skuli byggja á kostnaðarbókhaldi hans, fjölda bréfa innan einkaréttar á hverjum tíma svo og áætlana um magnþróun innan einkaréttar og loks fyrirsjáanlegum breytingum á kostnaði s.s. vegna kjarasamninga. Einnig hafi verið tekið tillit til kostnaðar kæranda af alþjónustu eins og hann birtist á hverjum tíma í bókum kæranda.

Af umfjöllun kæranda megi að mati PFS ráða að hann líti svo á að stofnuninni beri að samþykkja gjaldskrána, án tillits til þess hvort að þau gögn sem fylgi réttlæti þá hækkun sem beðið sé um. PFS áréttar að stofnuninni beri einungis að samþykkja gjaldskrá kæranda innan einkaréttar. Af því leiði að þau gögn sem og röksemdir kæranda að öðru leyti verði að styðja við og undirbyggja hækkunarþörf innan einkaréttar. Annar reksturkæranda komi ekki til sérstakrar skoðunar af hálfu PFS. Fráleitt sé að mati PFS að ætlun löggjafans hafi verið sú að stofnuninni beri að samþykkja beiðnir einkaréttarhafans um gjaldskrárhækkanir án þess að stofnuninni bæri jafnframt að kanna undirliggjandi gögn sem með beiðnum fylgdu og eftir atvikum að kalla eftir frekari skýringum.

Tilkynningarfrést 6. mgr. 16. gr. verði því að mati PFS að skoða í ljósi þess hvort að kærandi hafi með beiðni um hækkun innan einkaréttar lagt fram fullnægjandi gögn.

Eins og fram komi í kæru þá skuli gjaldskrár fyrir alþjónustu, en einkaréttur falli þar undir, taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. PFS telur því rétt að rekja í stuttu máli hvernig ákvæði 16. gr. geri ráð fyrir að kærandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan einkaréttar. Slíkt sé grundvöllur fyrir því að PFS geti samþykkt beiðnir kæranda. Eðli málsins samkvæmt geti PFS ekki fallist á beiðnir kæranda um hækkun nema tiltekin lágmarksskilyrði hafi verið uppfyllt.

Samkvæmt reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda skal kærandi aðgreina í bókhaldi tekjur og kostnað vegna alþjónustu og vegna einkaréttar.

Við yfirferð á beiðnum kæranda um hækkun á gjaldskrá fyrir einkarétt byggir PFS á forsendum sem komi m.a. fram í ákvörðun PFS nr. 16/2012 og þá sérstaklega viðauka C við ákvörðunina. Þar hafi komið fram að í útreikningum á einingaverðum innan einkaréttar skyldi ÍSP byggja á kostnaðarbókhaldi (afkomulíkani) félagsins. Byggja skyldi á afkomu síðast liðins árs en heimilt væri að taka tillit til áætlunar um magnþróun



og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði s.s. vegna kjarasamninga. PFS leitist við í ákvörðunum um hámarksverð að jafna tekjum á móti gjöldum hverju sinni. Í því skyni sé miðað við nýjustu upplýsingar um tekjur, kostnað, magn ofl. ásamt áætlun fyrir næstu misseri. Á sama tíma þurfi að hafa í huga ákvæði póstlaga um að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði hverju sinni ásamt hæfilegum hagnaði. Ákvarðanir PFS taki mið af þeim upplýsingum sem ÍSP leggi fram og tímasetningu umsókna. Ljóst sé að mati PFS að slíkar ákvarðanir geti sjaldan að fullu bætt þegar orðið tap vegna t.d. óvæntrar magnminnkunar umfram fyrri áætlanir ÍSP enda á ábyrgð félagsins að bregðast tímanlega við slíkum frávikum.

PFS telur ekki hafa verið samræmi í málflutningi kæranda hvað varði kröfu um tugi prósentu hækkun gjaldskrár einkaréttar á undanförunum misserum annars vegar og þátt einkaréttar í heildarafkomu hins vegar samkvæmt kostnaðarbókhaldi (afkomulíkani). Þess í stað virðist kærandi eingöngu gera rekstraráætlun fyrir fyrirtækið í heild og byggja hækkunarþörf einkaréttar nú helst á „hækkun tekna í einkarétti sem mögulega næst ekki fram“, sbr. rekstraráætlun 2014.

PFS rekur nánar hvaða gögn hafi fylgt beiðni kæranda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli PFS í ákvörðunum 16/2012 og 32/2013 hafi beiðninni ekki fylgt upplýsingar um sérgreindan rekstrarreikning fyrir einkarétt það sem eftir lifði af árinu 2014 eða útkomuspá ársins 2014. Því hafi ekki komið gögn frá kæranda um sundurgreiningu tekna og kostnaðar á rekstrarþáttum og vöruflökkum sem kostnaðarbókhald leiði fram, þar sem einkaréttur sé m.a. sérgreindur frá annarri starfsemi kæranda. PFS telur því að umsókn kæranda um hækkun hafi skort þá grundvallarforsendur að hún skuli byggð á kostnaðarbókhaldi (afkomulíkani) hans en á grundvelli þess sé einkaréttur sérgreindur frá annarri starfsemi og einingarverð innan einkaréttar leitt fram. Forsendur og útreikningar kæranda um að forsenda væri fyrir hækkun tekna einkaréttar um 270 milljónir króna standist ekki skoðun.

PFS hafi því óskað eftir frekari upplýsingum hjá kæranda en í svörum kæranda hafi komið fram að hann hafi ekki útbúið áætlun eða útkomuspá fyrir einkarétt á árinu 2014. PFS hafi því verið vandi á höndum þar sem umsókn kæranda hafi í takmörkuðum mæli uppfyllt skilyrði um upplýsingagjöf og hafi PFS talið nærtækast að hafna erindinu alfarið. Á grundvelli upplýsinga um magnþróun og aðra tilgreinda kostnaðarliði taldi PFS þó mögulegt að afgreiða erindi kæranda svo langt sem tilgreindar forsendur leyfðu.

Fráleitt sé því að mati PFS að halda því fram að PFS hafi samþykkt forsendur og niðurstöðu kæranda um að þörf væri á hækkun einkaréttar sem næmi 270 millj. kr. á seinni helming ársins enda hafi niðurstaða PFS verið önnur en kærandi hafi farið fram á. Hið rétta sé að PFS hafi í hinni kærðu ákvörðun tekið tillit til upplýsinga kæranda um



magnþróun innan einkaréttar og annarra tilgreindra kostnaðarliða að því marki sem stofnunin taldi mögulegt út frá þeim upplýsingum sem legið hafi fyrir.

Varðandi fullyrðingar kæranda um taprekstur á árinu 2014 svo og árinu 2013 þá hafi PFS verið kunnugt um það en bendir á að kostnaðarbókhald fyrir árin 2012 og 2013 hafi sýnt hagnað af einkarétti bæði árin. Gjaldskrárhækkun innan einkaréttar um 22% á árinu 2014 sé ætlað að tryggja að afkoma einkaréttar haldist áfram jákvæð þrátt fyrir magnminnkun og neikvæða þróun tilgreindra kostnaðarliða.

Ítrekað hafi komið fram hjá PFS að kostnaðarbókhald kæranda sé grundvöllur sem verðákvarðanir innan einkaréttar skuli byggðar á og að það sé nauðsynlegt til að sannreyna raunkostnað einkaréttar. Kærandi hafi þrátt fyrir það í raun ekki byggt hækkunarbeiðni sínar innan einkaréttar á kostnaðarbókhaldi sínu heldur eingöngu horft til rekstrarafkomu fyrirtækisins í heild, þó að umsvif einkaréttar séu aðeins um 40% af starfsemi fyrirtækisins. Telur PFS mikilvægt að úrskurðarnefnd taki af allan vafa um skyldu kæranda og árétta þær forsendur um kostnaðarbókhald sem staðfestar hafi verið í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 5/2012.

Ljóst sé að mati PFS að afkoma ráðist af mörgum samverkandi þáttum, sérstaklega hjá fyrirtæki eins og kæranda þar sem fjöldi mismunandi þjónustuflokka deili með sér samtengdum og sameiginlegum kostnaði í ríkum mæli, auk þess sem taka þurfi tillit til alþjónustukostnaðar. Tap hafi verið hjá kæranda af samkeppnisvörum innan alþjónustu í heild, sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013 þrátt fyrir að einkaréttur hafi borið umtalsverða hlutdeild í kostnaði samkeppnisrekstrar í samræmi við mat kæranda á alþjónustubyrði hverju sinni, sem einkarétti bæri að fjármagna. PFS telur því að aðrir þættir óháðir einkarétti geti skýrt rekstrar- og greiðsluvanda kæranda en af erindi kæranda megi helst ráða að vandinn orsakist eingöngu af ónógum hækkunum á gjaldskrá einkaréttar undanfarin misseri.

PFS bendir á að magnminnkun samsvari um 140 milljónum króna tekjutapi á árinu 2014 en ekki 177 milljónir króna eins og kærandi fullyrði. Einkaréttur sé einungis um 40% af starfsemi kæranda sem þýði að hlutdeild hans sé um 40 milljónir af þeim 92 milljónum króna (17 milljónir + 75 milljónir) sem kærandi tilgreini einnig sem forsendu fyrir hækkunarbeiðni innan einkaréttar. Miðað við tilgreindar forsendur kæranda þá sé ljóst að útreikningar félagsins standist ekki um að hækkunarþörf innan einkaréttar sé 270 milljónir en fjárhæðin sé nær 180 milljónum að mati PFS.

PFS telur sig hafa gengið eins langt og kostur hafi verið í samræmi við þær takmörkuðu upplýsingar um rekstur einkaréttar sem kærandi hafi lagt fyrir stofnunina. Með samþykki á rúmlega 9% hækkun þann 1. janúar sl. og 11,5% þann 1. ágúst sl. nemi



heildarhækkunin tæplega 22% á árinu og sé tekjuauki áætlaður um 450 milljónir á ársgrundvelli.

PFS telur kröfu kæranda um hækkun á gjaldskrá við tilgreindar breytingar á rekstrargrundvelli einkaréttar ekki trúverðugar og langt umfram þann tekjuauka sem þörf sé á til að rétta af rekstargrundvöll innan einkaréttar vegna framangreindra forsendubreytinga á árinu 2014, að teknu tilliti til afkomu einkaréttar á árinu 2013 miðað við niðurstöðu kostnaðarbókhalds félagsins.

Í kæru sé réttilega bent á að kærandi eigi að gefa út gjaldskrá innan alþjónustu og leggja hana fyrir PFS til samþykkis. Til að PFS sé unnt að samþykkja beiðni um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar þurfi ákveðin skilyrði að vera uppfyllt. Beiðni kæranda hafi ekki uppfyllt þau lágmarksskilyrði sem leidd verði af lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega aðgreiningu. Af því leiði að lögmatísreglan hafi ekki verið brotin með hinni kærðu ákvörðun eins og kærandi haldi fram.

Gjaldskrá kæranda innan einkaréttar skuli taka mið af raunkostnaði félagsins, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Eðli málsins samkvæmt sé einungis hægt að horfa til kostnaðarbókhalds kæranda þegar metið sé og reiknað hvað sé eðlileg verðlagning á bréfum innan einkaréttar.

Í erindi kæranda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar sé með beinum hætti vísað til þess að niðurstaða hins nýja líkans séu þær að ófjármögnuð byrði vegna alþjónustuskyldna hafi á árinu 2013 numið um 484 milljónum. Vegna þessarar umfjöllunar í erindi kæranda taldi PFS rétt að fjalla sérstaklega um alþjónustukostnað félagsins enda vandséð af samhengi hlutanna og stærðargráðu þeirrar hækkunar sem félagið hafi farið fram á, annað en að beiðni kæranda um hækkun styddist að einhverju leyti við hið nýja mat kæranda á alþjónustukostnaði. Umfjöllun PFS beri að skoða í þessu ljósi enda liggi endanleg niðurstaða um alþjónustukostnað kæranda ekki fyrir.

### 3.

Athugasemdir PFS voru sendar kæranda til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda þann 6. október 2014. Athugasemdir kæranda bárust þann 31. október 2014 en þar kemur m.a. fram að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS synjað um samþykki á þeirri gjaldskrárbreytingu sem óskað hafi verið eftir. PFS hafi hins vegar samþykkt aðra gjaldskrá með lægri fjárhæðum en kærandi hafi ekki óskað eftir henni. Kærandi byggir á því í kæru að PFS sé einungis heimilt að synja staðfestingar, ef gjaldskrá fari sýnilega í bága við gildandi lög sem um hana gildi, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, þar sem kveðið sé um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að



veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði og að gjöld skuli vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang að þjónustunni.

Kærandi lítur svo á að synjun PFS um samþykki á gjaldskrá sé hvort tveggja ólögmet og ómálefnaleg. Því telur hann sig hafa lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort svo sé, m.a. þar sem niðurstaða í þá veru myndi skylda PFS til að taka hækkunarkröfuna aftur til meðferðar og eftir atvikum samþykktar á ný. Hins vegar líti kærandi svo á að ákvörðun um „samþykki“ PFS á þeim gjaldskrárhækkunum sem þó hafi verið fallist á, þ.e. hinum lægri fjárhæðum, sé „lögmet“ sem langt sem hún nái. Því hafi kærandi ekki hagsmuni af því að fá hana fellda úr gildi og í raun fái ekki staðist að mati kæranda að hann, sem þegar hafi hafið gjaldtöku í samræmi við umrædda samþykktu hækkun, þurfi að sæta því að sú gjaldskrá sé felld úr gildi.

Kærandi rekur síðan málsástæður PFS og svarar þeim. Hann áréttar að hann hafi fært efnisleg rök fyrir hækkun og að PFS hafi í grundvallaratriðum fallist á þau rök, en hins vegar ákveðið að synja um samþykki á umbeðinni hækkun á gjaldskrá, með órökstuddum hætti, og samþykkja aðra gjaldskrá en óskað var eftir.

Kærandi hafnar því að hann hafi ekki sinnt upplýsingaskyldu sinni með fullnægjandi hætti þegar beiðni hans um hækkun hafi verið lögð fram. Bendir hann á að í hinni kærðu ákvörðun sé ekki fjallað um þetta og ekki verði séð að á þessu hafi verið byggt. Framlögð gögn kæranda hafi verið eins ítarleg og nákvæm og kostur hafi verið og hafi þau tengst þeim þáttum sem hækkunarbeiðnin hafi byggst á, þ.e. magnupplýsingar þegar byggt hafi verið á magnminnkun, kostnaðartölum þegar hagræðing hafi ekki náðst fram o.s.frv. Í einhverjum tilvikum hafi umbeðnar upplýsingar hins vegar ekki legið fyrir og jafnvel tekið einhvern tíma að taka þær saman en það hafi verið gert.

Í greinagerð PFS komi fram að óskað hafi verið eftir tilteknum gögnum frá kæranda sem svo hafi ekki verið unnt að styðjast við „vegna augljósra vankanta“. Kærandi bendir í þessu samhengi á að um þessa „augljósu vankanta“ hafi ekki verið fjallað í hinni kærðu ákvörðun og verði ekki séð að byggt hafi verið á því að gögn frá kæranda hafi verið ófullnægjandi. Kærandi kveður PFS þó hafa verið kunnugt um að aldrei hafi verið unnin heildstæð áætlun fyrir alla einstaka vöruflokka innan einkaréttar. Ástæða þess sé umfang verksins. Sú áætlun fyrir einkarétt sem lögð hafi verið fram hafi verið unnin með sambærilegum hætti og PFS hafi áður talið fullnægjandi.

Kærandi áréttar að umrædd hækkunarbeiðni hafi ekki lotið að svonefndum óbættum kostnaði kæranda vegna alþjónustubyrði og hafnar fullyrðingum PFS þar að lútandi. Í kærðu sé sérstaklega bent á að sérstakt stjórnsýslumál sé rekið varðandi heildarmat á kostnaðargrunni alþjónustu og vakin athygli á því að sá kostnaður kæranda sé því ekki til úrslausnar hér.



Loks bendir kærandi á og ítrekar að PFS hafi fallist á allar forsendur fyrir beiðni um hækkun gjaldskrár, þ.e. að magnminnkun hafi verið meiri en gert hafi verið ráð fyrir, kostnaðarauki hafi orðið vegna kjarasamninga og að ráðagerðir um sparnað vegna hagræðingar hafi ekki gengið eftir. Tilteknar forsendur hafi því legið að baki beiðni kæranda um hækkun gjaldskrár og hafi þær verið raktar í beiðni til PFS. Í greinagerð PFS sé byggt á því að beiðni kæranda um hækkun hafi skort þá grundvallarforsendu að vera byggð á kostnaðarbókhaldi félagsins. Því hafi PFS ekki getað byggt ákvörðun um hækkun á niðurstöðu kæranda því áætlanir hans hafi verið byggðar á rekstri í heild en ekki einkarétti sérstaklega. Kærandi telur þó að af forsendum hinnar kærðu ákvörðunar verði ekki annað ráðið en að fallist sé á þær tilgreindu forsendur sem beiðni kæranda hafi byggt á. Beiðni kæranda hafi ekki byggt á ófjármagnaðri alþjónustubyrði heldur þeim forsendum sem hafi verið raktar. Telur kærandi að þegar af þeirri ástæðu hafi ekki verið unnt að synja um samþykki á nýrri gjaldskrá með vísan til þessa.

Af afstöðu PFS megi ráða að kærandi geti aldrei fengið samþykktu hækkun gjaldskrár á tilteknum og uppgefnum forsendum, án þess að fara í gegnum allt ferlið er lúti að mati á alþjónustubyrði og kostnaðargrunni vegna hennar. Það mál bíði úrlausnar í sérstöku stjórnsýslumáli. Slík niðurstaða sé að mati kæranda ótæk því honum sé þá ómögulegt að bregðast fljótt við kostnaðarbreytingum sem verði í starfsemi hans.

#### **IV. Niðurstöður**

##### **1.**

Í máli þessu er deilt um valdheimildir PFS samkvæmt 16. gr. laga um pósthjónustu og þá ákvörðun PFS að samþykkja ekki að öllu leyti hækkunarbeiðni kæranda á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar. Beiðni kæranda laut að tilgreindri hækkun á bréfum í A og B flokki svo og bréfum í AM og BM flokki. Í hinn kærðu ákvörðun er ekki fallist á hækkunina að öllu leyti.

Kærandi telur PFS aðeins hafa valdheimildir til að samþykkja eða synja beiðni um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Kærandi lítur svo á að með hinn kærðu ákvörðun hafi PFS hafnað að samþykkja hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Hann telur höfnunina vera ólögmeta og að fella beri hana úr gildi. Kærandi hafi af því lögvarða hagsmuni þar sem PFS beri að taka hækkunarkröfuna til meðferðar og samþykktar á ný.

PFS telur hækkunarbeiðni kæranda hafa skort forsendur og tengingu við kostnaðarbókhald kæranda en til að geta samþykkt hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar verði ákveðin lágmarksskilyrði sem leiði af lögum um pósthjónustu og reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu að vera uppfyllt. Gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum



hæfilegum hagnaði. Aðgreining einkaréttar frá öðrum þáttum starfsemi kæranda sé lykilatriði. PFS krefst staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

## 2.

Í lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu er fjallað um viðskiptaskilmála, gjaldskrár og bókhald í VII. kafla. Þar kemur m.a. fram í 4. mgr. 16. gr. að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli jafnræðis. Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Gjöld fyrir alþjónustu skuli vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni.

Í 6. mgr. 16. gr. sömu laga segir að rekstrarleyfishafi, sem falin sé einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu sem lýtur að einkarétti. Óheimilt sé að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki falli undir einkarétt nema ef sýnt sé fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíli á rekstrarleyfishafa. Gjaldskrána skuli leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku.

Af framangreindum ákvæðum má sjá að gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar skal uppfylla ákveðin skilyrði. Hún þarf að vera byggð á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, hún skal vera auðskiljanleg og skal jafnræðis gætt. Einnig skal kærandi sem rekstraleyfishafi gera PFS grein fyrir kostnaðargrundvelli hennar sé þess krafist. Loks skal leggja gjaldskrá innan einkaréttar fyrir PFS til samþykkis. Ekki er í lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu nánar kveðið á um málsmeðferð PFS hvað varðar samþykki eða synjun gjaldskrárinnar. Í greinagerð með frumvarpi til póstlaga kemur aðeins fram að þegar um sé að ræða gjaldskrá einkaréttarhafa sé áskilið að gjaldskráin sé lögð fyrir PFS með nægilegum fresti til að stofnunin geti efnislega metið tillögurnar.

## 3.

Úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012 vegna ákvörðun PFS nr. 16/2012 laut m.a. að gjaldskrá kæranda innan einkaréttar. Þar túlkaði nefndin ákvæði 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu á þá leið að valdheimildir PFS næðu til þess að mæla fyrir um þær nánar tilgreindu breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar sem gera þurfti til þess að gjaldskráin geti hlotið samþykki stofnunarinnar í samræmi við ákvæðið.

Með bréfi dags. 14. febrúar 2014 ákvað umboðsmaður Alþingis að koma ábendingum á framfæri við úrskurðarnefnd í kjölfar ákvörðunar PFS nr. 16/2012 og úrskurðar nefndarinnar nr. 5/2012. Hvað úrskurðarnefnd varðar lutu ábendingar umboðsmanns Alþingis fyrst og fremst að túlkun á valdheimildum PFS á grundvelli 16. gr. laga nr.



19/2002 um pósthjónustu sem umboðsmaður óskaði eftir að úrskurðarnefndin hefði í huga eftirleiðis í úrskurðum sínum.

Hvað varðar samþykki gjaldskrár innan einkaréttar, þá var það skoðun umboðsmanns að túlka bæri 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, um pósthjónustu, á þá leið að PFS geti hafnað því að samþykkja gjaldskrá sem rekstrarleyfishafi hafi lagt fyrir hana til samþykkis telji stofnunin að hún fullnægi ekki þeim kröfum sem leiði af lögum og reglum. Um sé að ræða lögmætiseftirlit af hálfu PFS, þ.e. eftirlit með því að gjaldskrá sé að efni til í samræmi við lög. Umboðsmaður fái ekki séð af orðalagi ákvæðisins að PFS sé þar fengin heimild til að taka fyrirfram bindandi ákvörðun um hvert skuli vera efni gjaldskrár án atbeina hlutaðeigandi rekstrarleyfishafa. PFS hafi í ákvörðun sinni ekki farið þá leið að gera ÍSP sem tilkynnt hafi um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar grein fyrir því hvaða atriði í hinni fyrirhuguðu gjaldskrá stofnunin gæti ekki samþykkt. Á grundvelli slíkrar afstöðu PFS hefði ÍSP gefist kostur á að leggja fyrir PFS nýja gjaldskrá og láta reyna á hvort að PFS samþykkti gjaldskrána þannig breytta, eða kært, með sjálfstæðum hætti, synjun á því að samþykkja framlagða gjaldskrá, til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Til frekari stuðnings þessum skilningu benti umboðsmaður Alþingis einnig á að á síðari árum hafi verið horfið frá því að opinber stofnun fari fyrirfram og með bindinandi hætti með verðlagsákvörðunir. Afskiptaréttur hins opinbera eftirlitsaðila felist þá frekar í að gæta þess að ákvörðunir um verð á þjónustu og skilmálar séu innan ramma laga og reglna. Ef viðkomandi stjórnvöld telji gildandi lagareglur ekki veita þeim fullnægjandi heimildir kynni frekar að reyna á að ráðherrar málaflokksins láti reyna á hvort Alþingi telji tilefni til breytinga þar á.

#### 4.

Að mati úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til ábendinga umboðsmanns Alþingis um túlkun á 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, standa valdheimildir PFS samkvæmt ákvæðinu aðeins til þess að samþykkja eða hafna gjaldskrá innan einkaréttar sem rekstrarleyfishafi skal gefa út og leggja fyrir PFS fyrir gildistöku. Á grundvelli lögmætisreglu stjórnvöldarinnar ná valdheimildir PFS því ekki til þess að kveða á í ákvörðunarorðum um ákveðin verð og þannig efnislega ákveða nýja gjaldskrá. Hin kærða ákvörðun er því að mati úrskurðarnefndar ekki í samræmi við ákvæði 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Úrskurðarnefnd gerir athugasemd við að svo virðist sem hin kærða ákvörðun hafi verið tekin án þess að nægjanlegar upplýsingar hafi legið fyrir hjá PFS en fram kemur í gögnum málsins að beiðni kæranda um hækkun gjaldskrár hafi aðeins í takmörkuðum mæli uppfyllt skilyrði laga og reglna um upplýsingagjöf. Því hafi PFS talið nærtækast að hafna erindinu alfarið en afráðið að byggja hina kærðu ákvörðun á þeim gögnum sem fyrir lágu. PFS ber að tryggja að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnvöldalaga nr. 37/1993. Verði rekstrarleyfishafi sem leggur gjaldskrá



fram til samþykkis hins vegar ekki við ítrekaðri beiðni um að veita upplýsingar og leiðbeiningum PFS í því samhengi, gæti slíkt leitt til þess að beiðni um samþykki gjaldskrár sé hafnað.

Í ljósi ofangreinds er ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2014 frá 17. júlí 2014 felld úr gildi.

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. 69/2008 um Póst- og fjarskiptastofnun.

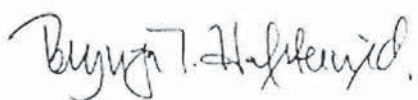
### V. Úrskurðarorð

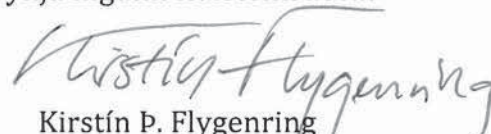
Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 16/2014 frá 17. júlí 2014 er felld úr gildi.

Málskostnaður nefndarinnar er kr. 844.000 og greiðist af ríkissjóði.

Reykjavík, 21. apríl 2015

  
Gunnar Þór Pétursson

  
Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

  
Kirstín P. Flygenring