

ÚRSKURÐARNEFND FJARSKIPTA- OG PÓSTMÁLA

Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála um aðild að máli nr. 2/2022

Kæra á ákvörðun Byggðastofnunar Á-1-2022, umsókn Íslandspósts ohf. um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu á árinu 2021.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

1. Með kæru, dags. 15. mars 2022, hefur Félag atvinnurekenda (FA), f.h. Dropp ehf., kært ákvörðun Byggðastofnunar (BST), nr. Á-1/2022, umsókn Íslandspósts ohf. um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu á árinu 2021, til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).
2. Aðili málsins hjá BST var Íslandspóstur ohf. (ÍSP). Auk ÍSP er aðili að máli þessu hjá ÚFP Dropp ehf. (kærandi).
3. Af hálfu kæranda er þess krafist að sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar, sem kveður á um að íslenska ríkinu verði gert að greiða ÍSP kr. 134.000.000 vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um allt land, verði felldur úr gildi.
4. Af hálfu ÍSP er þess krafist að málinu verði vísað frá sökum vanreifunar á aðild í kæru, enda sé ekki ljóst hvort FA eða Dropp ehf. sé kærandi málsins. Til vara krefst ÍSP að ÚFP vísi málinu frá á grundvelli aðildarskorts.
5. BST gerir þá kröfu að málinu sé vísað frá ÚFP enda hafi kærandi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.
6. Í úrskurði þessum er einvörðungu fjallað um þann þátt málsins er lýtur að kröfu um að málinu verði vísað frá nefndinni.

II. Helstu málsatvik

7. Upphaf málsins má rekja til umsóknar ÍSP til Byggðastofnunar, dags. 25. janúar 2022, um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu, ásamt útreikningum á hreinum kostnaði, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 og 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019.
8. Í umsókninni sótti ÍSP um sanngjarnt endurgjald að fjárhæð 722 milljón kr. úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu vegna alþjónustukvaða ársins 2021 í samræmi við framkvæmd síðasta árs. Í umsókninni var umfjöllun um hverja og eina þeirra alþjónustukvaða sem hvíla á ÍSP samkvæmt 9. gr. laga um pósthjónustu og ákvörðun PFS

nr. 13/2020. Krafa kæranda lýtur einungis að endurgjaldi vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt sem nemur, skv. hinni kærðu ákvörðun, að fjárhæð 134 milljónir kr.

9. Í umsókn til BST sótti ÍSP um endurgjald vegna tapaðra tekna sem 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu olli félaginu þar til henni var breytt með lögum nr. 76/2021. Í umsókninni sagði að með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 13/2020 hafi ÍSP verið útnefndur alþjónustuveitandi í öllu þjónustubáttum alþjónustu, á öllu landi. Vísaði ÍSP til þess að ítarlega hafi verið fjallað um þessa lagakröfu í ákvörðun PFS nr. 1/2021 og færð rök fyrir því að eina tæka túlkunin á ákvæðinu væri að vilji löggjafans hafi staðið til þess að verð um allt land yrði miðað við verð á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt útreikningum hafi kostnaður fyrir að veita alþjónustu eftir forskrift um „Eitt land – eitt verð“ verið 199.017.258 kr.- vegna tímabilsins janúar – október 2021.
10. Í hinni kærðu ákvörðun var ítarlega fjallað um ákvæði 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Vísaði BST til nefndarálits meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar (þingskj. 1916, 149. löggjafarþing), þar sem fram kom að með vísan til jafnræðis og byggðasjónarmiða teldi meiri hluti nefndarinnar rétt að gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu væri sú sama um allt land og var lögð til breyting á 17. og 18. gr. á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 98/2019.
11. Var það mat BST í hinni kærðu ákvörðun að þegar vísað væri til jafnræðissjónarmiða, í því samhengi sem um ræddi í téðu nefndaráliti, væri átt við jöfnun á aðgengi landsmanna að þjónustu og útrýmingu aðstöðumunar vegna búsetu. Þegar talað væri um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi væri yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi taldi BST ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvörðunartöku, um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna, tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu og tók undir umfjöllun PFS um sömu sjónarmið.
12. Vísaði BST til laga um pósthjónustu þar sem fram kemur að alþjónustuskyldur fælu í sér þjónustu sem að miklu leyti sé ekki veitt á markaðslegum forsendum, vegna vegalengda og fámennis í dreifðum byggðum. Þessa þjónustu sé íslenska ríkinu gert að tryggja með samningi, útboði eða útnefningu og viðurkennt sé að veiting þjónustunnar hafi í för með sér byrði sem ríkinu beri að endurgreiða þeim sem veiti þjónustuna. Taldi stofnunin ólíklegt að vilji Alþingis hafi staðið til þess að einn hópur notenda tæki við þessari skyldu ríkisins með því að niðurgreiða hluta þjónustunnar fyrir annan hóp notenda hennar, þ.e. að ætlast væri til þess að hækkað yrði verð á höfuðborgarsvæðinu til að greiða niður verð til annarra landshluta með jafnaðarverði, heldur væri viðurkennt að það væri byrði sem ríkið tækist á herðar og myndi tryggja alþjónustuveitanda sanngjarnt endurgjald fyrir.

13. Tók BST, í hinni kærðu ákvörðun, undir þá túlkun ÍSP og PFS að rétt hafi verið að miða gjaldskrá innan alþjónustu við verð á höfuðborgarsvæðinu þegar lög mæltu fyrir um að sama verð skyldi vera um allt land á vöru innan alþjónustu.
14. BST taldi hins vegar að á ÍSP hvíldi kvöð um að viðhalda sömu gjaldskrá um allt land til 1. júlí 2021 en ekki 31. október sama ár, líkt og fram hafi komið í umsókn ÍSP. Var þannig ekki með lagaboði komið í veg fyrir að ÍSP væri kleift að verðleggja þjónustuna á sjálfbæran hátt með svæðaskiptri gjaldskrá eftir 1. júlí 2021. Eftir það var einungis kvöð um að hafa sömu gjaldskrá um allt land á bréfasendingum undir 50g. Vísaði BST til þess að í ákvörðun PFS nr. 10/2021 hafi stofnunin beint tilmælum til ÍSP um að félagið endurskoði gjaldskrá fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða mætti og biði því ekki til 1. nóvember 2021, eins og lögin heimiluðu.
15. Að teknu tilliti til þessa, og að meðtöldum hæfilegum fresti til að bregðast við breytingu á laga tilmælum, auk fresta til tilkynninga, taldi BST ekki óeðlilegt að áætla að ÍSP hefði getað breytt gjaldskrá sinni fyrir pakka innan alþjónustu frá og með 1. september 2021. Í samræmi við það byggði BST útreikninga sína varðandi þennan lið umsóknarinnar á afhentu magni innan alþjónustu frá 1. janúar – 31. ágúst 2021, með vísan til þess að á því tímabili hafi lagaákvæði um sömu gjaldskrá verið byrði á félaginu.
16. Þá taldi BST ekki rétt að nota verðskrá sem tók gildi 1. nóvember 2021 til áætlunar á tekjutapi undanfarinna mánaða þar sem að ÍSP hefði getað valið að hækka verðskrá um allt land strax 1. janúar 2021, þó að hún yrði ekki svæðaskipt á þeim tímapunkti. Taldi stofnunin rétt að reyna að nálgast viðfangsefnið á þann hátt að meta hvernig verðskrá sem tók gildi 1. ágúst hefði litið út hefði hún verið svæðaskipta líkt og verðskrá sem tók gildi 1. ágúst 2019 í samræmi við aðferðafræði sem notuð var í ákvörðun PFS nr. 1/2021 þegar síðasta svæðaskipta gjaldskrá ÍSP var notuð til samanburðar.
17. Niðurstaða þeirra útreikninga var að byrði vegna sömu gjaldskrár um allt land á árinu 2021 væri 134 milljónir kr.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

18. Þar sem í úrskurði þessum er einungis tekin afstaða til kröfu ÍSP og BST um frávísun málsins frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (ÚFP) verður hér einungis stuttlega vikið að helstu sjónarmiðum málsaðila hvað þann þátt varðar.
19. Í stjórnslukæru til ÚFP gerir kærandi þá kröfu að sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar, sem kveður á um að íslenska ríkinu verði gert að greiða ÍSP 134.000.000 kr. vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um allt land, verði felldur úr gildi.
20. Kærandi kveðst vera í beinni samkeppni við ÍSP í pakkadreifingu. Hin kærða ákvörðun feli í sér endurgjald á grundvelli gjaldskrár sem felur í sér ólögmetta undirverðlagningu í

skilningi 11. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, enda sé hún undir undir raunkostnaði við veitingu umræddrar þjónustu, og hafi ákvörðunin því veruleg áhrif á samkeppnishæfni kæranda. Hann hafi því sérstakra, beinna, verulegra og lögvarinnar hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun. Kærandi tekur fram að sér hafi ekki verið kunnugt um ákvörðunina fyrr en 22. febrúar sl. enda hafi hann ekki fengið tilkynningu um hana frá BST.

21. Kærandi telur niðurstöðu BST í hinni kærðu ákvörðun ekki standast skoðun. Samkvæmt áðurgildandi 2. mgr. 17. gr. póstlaga skyldi gjaldskrá fyrir alþjónustu vera sú sama um allt land. Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu skal gjaldskrá fyrir alþjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Ákvæðin útiloki ekki hvort annað heldur feli í sér jafnaðarverð. Þannig telur kærandi að rétt hefði verið að hækka verð á höfuðborgarsvæðinu í stað þess að lækka verð á landsbyggðinni. Hvorki PFS né BST hafi heimild til þess að „óvirkja“ ákvæði 3. mgr. 17. gr. eins og stofnanirnar hafi lýst og niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar feli í sér. Telur kærandi slíkar ákvarðanir brjóta gegn 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins og formreglu lögmatísreglu stjórnsluréttar sem feli í sér að ákvarðanir stjórnvalda megi ekki vera í bága við lög.
22. Tilvísun til jafnræðissjónarmiða og meints vilja löggjafans, sem komi þó ekki fram í lögskýringargögnum, til þess að komast að þeirri niðurstöðu að gjaldskrá ÍSP sé í samræmi við ákvæði laganna, standist að mati kæranda enga skoðun enda geti slík sjónarmið ekki vikið til hliðar settu ákvæði 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu.
23. Með vísan til framangreind fer kærandi því fram á að sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar, um að íslenska ríkinu verði gert að greiða ÍSP 134.000.000 kr. vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um allt land árið 2021, verði felldur úr gildi.

2

24. ÚFP fór þess á leit við BST að stofnunin skilaði umsögn vegna kröfu kæranda með bréfi, dags. 25. mars 2022. Áður en vikið yrði að efnislegri meðferð kærunnar taldi ÚFP hins vegar nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um formhlið málsins, þ.e. um aðild kæranda að hinni kærðu ákvörðunar. Af þeim sökum beindi ÚFP því sérstaklega til málsaðila og BST, með bréfi dags. 1. apríl, að leggja fram frekari gögn eða upplýsingar til skýringar á formhlið málsins, með vísan til 4. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

2.1

25. Með bréfi, dags. 12. apríl 2022, barst úrskurðarnefndinni umsögn BST, vegna hinnar kærðu ákvörðunar.

26. Að mati BST er óljóst í stjórnarsýslukæru hvort kærandi sé Dropp ehf. eða Félag Atvinnurekanda (FA). Vísar BST til þess að kæran sé á bréfsefni FA og undirrituð af lögfræðing félagsins f.h. Dropp ehf., sem hafi ekki stöðuumboð lögmanns.
27. Sé litið svo á að kærandi sé FA f.h. Dropp ehf. álfur BST rétt að vísa málinu frá úrskurðarnefndinni og vísar í þeim efnum til úrskurðar ÚFP í máli nr. 1/2020. Að mati BST verði ekki séð að skilyrði um að umtalsverður fjöldi félagsmanna FA eigi einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu máls sé fyrir hendi enda þótt kæruaðild séu settar rúmar skorður.
28. Sé litið svo á að kærandi sé Dropp ehf. er það mat BST að til skoðunar komi hvort félagið eigi sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta í skilningi 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Í kæru sé rakið að kærandi sé í beinni samkeppni við ÍSP í pakkadreifingu og að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið ákvarðað framlag á grundvelli gjaldskrár sem feli í sér ólögmeta undirverðlagningu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.
29. Að mati BST hefur kærandi ekki slíkra hagsmuna að gæta af ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar að rétt sé að játa honum aðild að kærumálinu. Vísar BST í þeim efnum til þess að í kæru sé eðli samkeppni kæranda við ÍSP ekki skýrð nánar og þá ekki heldur hvort kærandi sinni einhverjum öðrum vöruflokkum alþjónustu, hvort félagið sé bundið sambærilegum gæðakröfum í sinni þjónustu eða hvort rekstur þess sé háður öðrum sambærilegum kvöðum og gilda um ÍSP, t.d. kvöð um að veita alþjónustu um allt land. Vísar BST jafnframt til úrskurðar ÚFP í máli nr. 3b/2021.
30. Telur BST kæranda ekki hafa slíka hagsmuni að þeir réttlæti aðild félagsins að kærumáli vegna hinnar kærðu ákvörðunar.
31. BST vísar jafnframt til þess að lagaákvæði um sama verð um allt land í alþjónustu í pósti hafi verið í gildi frá 1. janúar 2020 til 1. júlí 2021. Á þessum tíma hafi kærandi ekki gert reka að því að skrá félagið sem póstrekenda, sem honum hafi borið að gera ef félagið stundaði sambærilega starfsemi og ÍSP, þó ekki væri nema að hluta. Kærandi hafi fyrst verið skráður sem póstrekandi með tilkynningu sem móttækin var 22. október 2021.
32. Í greinargerð vísar BST jafnframt til þess að samkeppnishagsmunir einir og sér leiði ekki til þess að kærandi njóti aðilastöðu í máli sem varði hagsmuni keppinauta. Þá vísar BST til þess að líta verði til þess, þegar beitt er rýmkandi túlkun á skilyrðum aðildar að stjórnarsýslumálum, að horfa til hagsmuna þeirra aðila sem njóta aðilastöðu í þrengri skilningi hugtaksins.
33. Að mati BST varði flest öll gögn málsins upplýsingar sem skuli njóta trúnaðar samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, vegna fjárhags- og viðskiptahagsmuna ÍSP. Réttur aðila stjórnarsýslumála til aðgangs að gögnum sé ríkur skv. 15. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, en sæti þó takmörkunum samkvæmt 17. gr. þeirra sem þó beri að túlka þröng,

m.t.t. upplýsingaréttarins. BST telur að réttur til aðgangs að upplýsingum, sem aðilar stjórnarsýslumáls eiga samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga, geti falið í sér samkeppnisröskun í skilningi 10. gr. samkeppnislaga með samskonar hætti og Samkeppniseftirlitið hafi bent á.

34. Að öllu framangreindu virtu telur BST að skilyrði fyrir því að kærandi geti átt aðild að máli þessu séu ekki uppfyllt. Því beri að vísa kærinni frá úrskurðarnefndinni.

2.2

35. Með bréfi, dags. 13. apríl 2022, barst umsögn ÍSP vegna formhliðar kæru hinnar kærðu ákvörðunar, í samræmi við bréf ÚFP, dags. 1. apríl 2022.
36. Afstaða ÍSP er sú að hvorki FA né Dropp ehf. eigi hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun sem geti talist sérstakir, verulegir og lögvarðir.
37. Hvað varði aðild FA tekur ÍSP fram að samtökin teljist ekki vera lögmannsstofa og að undirritun stjórnarsýslukærunnar beri ekki með sér að þar hafi lögmaður undirritað sem slíkur. Telur ÍSP gögn málsins ekki bera með sér að fyrirsvarsmenn Dropp ehf. hafi haft aðkomu að málinu né veitt umboð til að málið sé sótt fyrir þeirra hönd og því sé ekki ljóst hver hinn raunverulegi kærandi sé. Sé það niðurstaða ÚFP að FA sé hinn raunverulegi aðili sem freisti þess að kæra ákvörðun BSST nr. 1/2022 telur ÍSP að samtökin geti ekki átt kæruaðild. Vísar ÍSP í þeim efnum til úrskurðar ÚFP nr. 1/2020.
38. Líti ÚFP svo á að Dropp ehf. sé kærandi telur ÍSP að hann hafi ekki sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni að gæta.
39. ÍSP vísar í *fyrsta lagi* til þess að Dropp ehf. hafi á engum stigum í forsögu þessa máls látið sig málið varða, þrátt fyrir að hafa haft til þess mörg tækifæri. Í umsögn ÍSP eru ákvarðanir PFS raktar. Er þar fyrst að nefna bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019 þar sem ÍSP var útnefndur sem alþjónustuveitandi. Því næst vísar ÍSP til samráðs PFS um fyrirkomulag alþjónustu á Íslandi. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP svo útnefndur alþjónustuveitandi til tíu ára. Eftir að ÍSP var útnefndur alþjónustuveitandi var sá kostnaður sem ÍSP hafði orðið fyrir á árinu 2020, meðan félagið sinnti alþjónustu skv. bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019, gerður upp með ákvörðun PFS nr. 13/2020. Lét Dropp ehf. sig með engu varðar þessar ákvarðanir né tjáði sig um þær fyrir PFS.
40. Í *öðru lagi* vísar ÍSP til þess að hin kærða ákvörðun sé afleidd ákvörðun af ákvörðun PFS nr. 13/2020. Hin kærða ákvörðun snúi einvörðungu að ÍSP og hafi ekki áhrif á aðra með beinum eða sérstökum hætti. Máli sínu til stuðnings vísar ÍSP til úrskurðar ÚFP í máli nr. 3b/2021.
41. Í *þriðja lagi* vísar ÍSP til þess að kærandi eigi ekki lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun. Í málinu sé til meðferðar ákvörðun BST um að íslenska ríkið bæti ÍSP þann

kostnað sem telst til alþjónustubyrðar eins og kveðið er á um slíkar greiðslur, bæði í lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019, n.t.t. viðauka II (Leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu, ef einhver er), og ákvörðun PFS nr. 13/2020. Þannig á ÍSP beina, sérstaka og lögvarða hagsmuni af því að fá greitt fyrir alþjónustubyrði. Dropp ehf. eigi hins vegar ekki lögvarða hagsmuni af því að ÍSP sé gert að þola að verða fyrir tjóni sem myndi leiða af því að vera þvingað til að veita þjónustu án þess að fá greiddan kostnað sem hlýst af því að veita slíka þjónustu.

42. Í fjórða lagi vísar ÍSP til þess að grundvöllur fyrir rýmkaðri aðild sé ekki fyrir hendi. Vísar ÍSP í þeim efnum til mál úrskurðarnefndar samkeppnismála nr. 6/2018 (Samkaup hf. gegn Samkeppniseftirlitinu). Telur ÍSP rétt að líta svo á að grundvöllur rýmkaðrar aðildar sé aðkoma aðila á fyrri stigum. Vísar ÍSP til þess að Dropp ehf. hafði fjölda tækifæra til að láta sig fyrirkomulaga alþjónustu varða og ljóst að félagið hafi ekkert gert sem réttlætt geti rýmkaða kæruaðild.
43. Að lokum vísar ÍSP til þess að hin kærða ákvörðun sé hluti af fyrirkomulagi sem byggir á íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun nr. 13/2020, sem var tekin af PFS, og ÍSP bar skylda til að sinna alþjónustu enda þótt það hafi verið því mótfallið. Þá hafi ákvörðun PFS nr. 13/2020 ekki varðað kæranda að neinu leyti, enda íþyngjandi ákvörðun sem beindist gegn ÍSP. Hefði kærandi talið þetta mál varða sína hagsmuni með beinum hætti, hefði honum verið í lófa lagið að láta reyna á kæru gagnvart þeirri ákvörðun á grundvelli þeirra áhrifa sem hún kynni að hafa á markaði fyrir pósthjónustu. Að mati ÍSP á kærandi ekki sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni af því að ÍSP sé gert að þola að verða fyrir tjóni sem myndi leiða af því að vera þvingað til að veita þjónustu án þess að fá greiddan kostnað sem hlýst af því að veita slíka þjónustu.
44. Af þessum ástæðum telur ÍSP að ÚFP beri að vísa framkominni kæru frá, á þeim grundvelli að hvorki FA né Dropp ehf. geti talist eiga sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun.

2.3

45. Úrskurðarnefnd leitaði eftir frekari sjónarmiðum kæranda um formhlið kærunnar með bréfi, dags. 1. apríl 2022. Með bréfi, dags. 13. apríl 2022, barst umsögn kæranda vegna formhliðar stjórnsýslukærunnar.
46. Kærandi tekur fram að hin kærða ákvörðun feli í sér endurgjald til ÍSP á grundvelli gjaldskrár þar sem gjald fyrir pakkasendingar á landsbyggðinni hafi verið undir raunkostnaði við veitingu þjónustunnar í trássi við fyrirmæli 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019. ÍSP hafi markaðsráðandi stöðu á markaðnum og hafigjaldskráin því falið í sér ólögmetta undirverðlagningu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.

47. Kærandi tekur fram að samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 2. gr laga nr. 98/2019 sé það verkefni BST á sviði póstmála að annast framkvæmd laganna og hafa eftirlit með póstpjónustu eins og nánar sé kveðið á um í lögnum. Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna sé það verkefni BST á sviði póstmála að stuðla að samkeppni á sviði póstpjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á póstpjónustumarkaði. Í 7. mgr. viðauka II við lög nr. 98/2019 segi að endurheimt eða fjármögnun hreins kostnaðar við alþjónustuskyldu geti krafist þess að veitendum alþjónustu sé bættur kostnaður við þjónustu sem þeir veiti en sé ekki veitt á venjulegum viðskiptagrundvelli. Þar sem slíkar bætur feli í sér tilfærslu fjár skuli tryggja að þær séu þannig gerðar að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismununar og hlutfallsbundnar. Það hafi í för með sér að tilfærslurnar valdi, að því marki sem unnt er, minnstu mögulegu raski á samkeppni og eftirspurn. Þá vísar kærandi til 4. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, en samkvæmt ákvæðinu skuli PFS (nú BST) gera kröfu um úrbætur á gjaldskrá alþjónustu telji stofnunin gjaldskrá alþjónustu ekki uppfylla skilyrði 17. gr. laganna.
48. Kærandi telur hina kærðu ákvörðun hafa þau áhrif að keppinaut sé veitt endurgjald vegna gjaldskrár sem brjóti gegn ákvæðum laga nr. 98/2019 og feli í sér undirverðlagningu. Kærandi sé keppinautur ÍSP á sviði pakkadreifingar og hafi ákvörðunin því veruleg áhrif á samkeppnishæfni hans enda hafi hann neyðst til að lækka gjaldskrá fyrir þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins og orðið fyrir verulegu tjóni. Hann hafi því sérstakra, beinna, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun.
49. Með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 83/2003 telur kærandi hagsmuni sína augljósa og beri því að veita honum stöðu aðila máls.

3.

50. Framkomnar umsagnir allra málsaðila voru kynntar öllum málsaðilum og kostur veittur á að koma að frekari sjónarmiðum um formhlið málsins með bréfi, dags. 26. apríl 2022. Var frestur til að skila inn frekari athugasemdum veittur til 5. maí 2022.
51. ÚFP bárust ekki frekari athugasemdir frá BST.

3.1

52. Með bréfi, dags. 4. maí 2022, barst úrskurðarnefnd frekari athugasemdir frá ÍSP um formhlið málsins.
53. ÍSP vísar til þess að ósannaðar fullyrðingar um lögbrot, sem heyri undir aðra stjórnarsýslueiningu geti vart talist grundvöllur fyrir aðild að kærumáli. Vísar ÍSP til þess að ásakanir kæranda heyri undir Samkeppniseftirlitið og að félagið hafi, frá gildistöku laga nr. 98/2019, ítrekað ljáð máls á því við Samkeppniseftirlitið hvaða afleiðingar „Eitt land – Eitt verð“ hafi á samfellu og samspil póst- og samkeppnislaga. Þeim sjónarmiðum

hafi einnig verið haldið á lofti við ráðuneyti, nefndarsvið Alþingis, Alþingi sjálft, svo og fjölmiðla.

54. Telur ÍSP málflytning kæranda byggja á því að ósannaðar fullyrðingar um lögbrot, sem eigi undir rannsókn og málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, vera fullnægjandi grundvöll fyrir kæruaðild.
55. Þá ítrekar ÍSP afstöðu sína á því að kærandi eigi ekki lögvarða samkeppnishagsmuni af því að ÍSP fái ekki greitt fyrir þjónustu sem ÍSP hafi verið skyldað til að veita með íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Kæranda hafi verið í lófa lagið að færa fram rök um röskun á samkeppni þegar ÍSP hafi verið útnefndur alþjónustuveitandi með skyldu um „Eitt land – Eitt verð“. Greiðsla fyrir þá þjónustu geti hins vegar ekki talist leiða til röskunar á samkeppni. Það væri þvert á móti líklegt til að valda röskun á heilbrigðum samkeppnisaðstæðum á markaði að þvinga eitt fyrirtæki til að sinna þjónustu, án þess að greiða fyrir.
56. ÍSP vísar til þess að kærufrestur vegna „Eitt land – Eitt verð“ sé liðinn. Hin kærða ákvörðun varði ekki lögmati fyrirkomulags að ÍSP hafi verið útnefndur alþjónustuveitandi með skyldu um „Eitt land – Eitt verð“, heldur greiðslu vegna þeirrar skyldu. Þeirri útnefningu hafi kærandi látið undir höfuð leggjast að mótmæla. Telur ÍSP staður og stund til þess að kæra „Eitt land – Eitt verð“ sé liðinn.
57. Að lokum vísar ÍSP til þess að Hrd. 83/2003 hafi takmarkað fordæmisgildi í máli þessu. Það mál hafi varðað aðild að málum í meðferð Samkeppniseftirlitsins og úrskurðarnefndar samkeppnismála. Í því máli hafi Samskip kvartað til Samkeppniseftirlitsins vegna háttsemi Eimskip. Samkeppniseftirlitið hafi tekið málið til skoðunar og var Samskip talið eiga aðild að samkeppnisréttarmálinu, sem keppinautur.
58. Að mati ÍSP verði að teljast ansi langt seilst að draga þá ályktun af þessum dómi að þar með eigi keppinautar ávallt aðild að stjórnsýslumálum er varða keppinauta þeirra, jafnvel þótt málið varði ekki samkeppnislöggjöf. Áréttar ÍSP, samhengisins vegna, að það sé ekki í verkahring ÚFP að rannsaka og skera úr um brot gegn samkeppnislöggjöf. Þá sé fordæmisgildi þessa dóms takmarkað við þá málavexti að um hafi verið að ræða tilvik þar sem ekki hafi með skýrum hætti verið kveðið á um aðild í viðeigandi réttarheimildum, lögum eða málsmeðferðarreglum Samkeppniseftirlitsins. Þannig megi ætla að fordæmisgildi þessa dóms nái til hefðbundinna stjórnsýslumála þar sem ekki sé kveðið með sérstökum hætti á um aðild. Gera megi ráð fyrir að kvörtun vegna pósthjónustu til BST fari eftir hefðbundnu fyrirkomulagi aðildar í samræmi við þá meginreglu sem birtist í dómum.
59. Það sé hins vegar alveg skýrt í reglugerð nr. 36/2009 að aðild fyrir nefndinni byggji á sérstökum, verulegum og lögvörðum hagsmunum. Hagsmunir kæranda geti ekki talist sérstakir og verulegir, í samræmi við fyrri umfjöllun ÍSP, né lögvarðir.

3.2

60. Með bréfi, dags. 5. maí 2022, barst úrskurðarnefnd frekari athugasemdir frá kæranda um formhlið málsins.
61. Í umsögn kæranda er það tekið fram að Dropp ehf. sé kærandi málsins þó svo FA komi fram fyrir hönd félagsmanns síns fyrir nefndinni.
62. Hvað varðar hagsmuni kæranda er tekið fram að hann sé í samkeppni við ÍSP á sviði pakkadreifingar. Kærandi telur hina kærðu ákvörðun fela í sér endurgjald til ÍSP á grundvelli gjaldskrár sem brjóti gegn 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, og feli í sér ólögmeta undirverðlagningu. Hin ólögmeta gjaldskrá hafi haft veruleg áhrif á samkeppnishæfni kæranda enda hafi hann orðið að bregðast við með því að lækka gjald fyrir þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins.
63. Kærandi telji einfaldlega að ákvörðun um að ÍSP skuli bætt tap sem rekja megi til ákvörðunar sem brjóti gegn ákvæðum póstlaga og samkeppnislaga standist ekki. Telur kærandi tap vegna kvaðar um sama verð um allt land megi rekja til slíkrar ákvörðunar, ekki kvaðar um alþjónustu.
64. Þér er áréttað að dómur Hrd. í máli nr. [83]/2003 sé fordæmisgefandi. Því sé mótmælt sem fram komi í athugasemdum ÍSP um að rýmkaða aðild beri að túlka þröngt þar sem um sé að ræða undantekningu frá meginreglu. Með vísan til framangreinds telur kærandi sig hafa sérstaka, verulegra og lögvarinnar hagsmuna að gæta af því að fá úr málinu skorið.

IV. Niðurstöður

1.

65. Markmið laga nr. 98/2019, um pósthjónustu, er skv. 1. gr. að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt og til og frá landinu, m.a. með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma og með því að efla samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu. Í 3. gr. er fjallað um yfirstjórn og verkefni Byggðastofnunar og fer ráðherra, samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins, með yfirstjórn póstmála. Verkefni Byggðastofnunar eru upptalin í sjö tölulíðum og er það m.a. að annast framkvæmd laganna og hafa eftirlit með pósthjónustu, eins og nánar er kveðið á um í lögnum, að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á pósthjónustu markaði.
66. Samkvæmt 42. gr. laga nr. 98/2019, um pósthjónustu, sæta ákvarðanir Byggðastofnunar um pósthjónustu kærur til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Um meðferð kærur vegna ákvarðana Byggðastofnunar gilda sömu málsmeðferðarreglur og gilda um úrskurði nefndarinnar á sviði fjarskiptamála.

67. Um hlutverk ÚFP er svo fjallað í 20. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu. Þar segir í 1. mgr. að ákvarðanir Fjarskiptastofu sæti kærur til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Hið sama á við um ákvarðanir stjórnvalda samkvæmt lögum um póstpjónustu. Kæran skal berast ÚFP innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu.
68. Á grundvelli d-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/2021 hefur ráðherra sett reglugerð nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sem útfærir nánar starfshætti úrskurðarnefndarinnar. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar er það hlutverk úrskurðarnefndar að leysa með skjótum, vönduðum og óhlutdrægum hætti úr kærum sem nefndinni berast vegna ákvarðana Fjarskiptastofu og Byggðastofnunar. Úrskurðarnefndin tekur til úrskurðar, að kröfu þess sem á sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að kæranlegri ákvörðun þessara stofnana, hvort heldur sem kæra lýtur að málsmeðferð eða efni hinnar kærðu ákvörðunar.
69. Í 9. gr. reglugerðarinnar er svo fjallað um málsmeðferð fyrir nefndinni. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar gefur nefndin málsaðilum, stofnun sem tók hina kærðu ákvörðun og öðrum þeim sem nefndin telur beinna, verulegra og lögvarinnar hagsmuna hafa af niðurstöðu málsins, kost á að tjá sig skriflega um efni kærunnar innan hæfilegs frests, sé kæra tæk til efnismeðferðar. Samkvæmt 4. mgr. 9. gr. er úrskurðarnefnd jafnan heimilt að beina því til málsaðila að leggja fram frekari gögn eða upplýsingar til skýringar ef hún telur málið ekki nægilega upplýst og setja ákveðinn frest í því skyni.
70. Að öðru leyti en kveðið er á um í lögum nr. 75/2021 fer um málsmeðferð eftir VII. og VIII. kafla stjórnsýslulaga og reglugerðinni.

2.

71. Stjórnsýslukæra kæranda er sett fram á bréfsefni FA og undirritað af lögfræðingi samtakanna. Af athugasemdum BST og ÍSP má ráða að óljóst sé að þeirra mati hver sé kærandi málsins, þ.e. FA eða Dropp ehf.

2.1

72. Í umsögnum ÍSP og BST koma fram athugasemdir um aðildarhæfi bæði FA og Dropp ehf. Vísar BST til þess að kæran sé sett fram á bréfsefni FA og undirrituð, f.h. Dropp, af lögfræðing FA, sem hafi ekki stöðumboð lögmanns. Því sé óljóst hvort Dropp ehf. eða FA sé kærandi. Sé FA kærandi telur BST skilyrði um að aðild samtaka, að umtalsverður fjöldi félagsmanna hafi einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu málsins, ekki vera fyrir hendi, enda þótt kærúaðild séu settar rúmar skorður.
73. ÍSP telur ljóst að FA sé ekki lögmannsstofa og að stjórnsýslukæran beri ekki með sér að þar hafi lögmaður undirritað sem slíkur. Telur ÍSP gögn málsins ekki bera með sér að sannanlegu leyti að fyrirsvarsmenn Dropp ef. hafi haft aðkomu að málinu né veitt umboð til að málið sé sótt fyrir þeirra hönd. Því sé ekki ljóst hver hinn raunverulegi kærandi sé.

Sé það niðurstaða ÚFP að FA sé hinn raunverulegi aðili sem freistar þess að kæra ákvörðun BST telur ÍSP að samtökin geti ekki átt kærvaðild.

74. Hvað þessar athugasemdir ÍSP og BST varðar kemur fram í athugasemdum kæranda að Dropp ehf. sé kærandi málsins, þó svo að FA komi fram fyrir hönd félagsmanns síns fyrir nefndinni.

2.2

75. Stjórnsýslulög hafa einungis að geyma hluta þeirra almennu reglna sem gilda um málsmeðferð stjórnvalda. Má í þessum efnum nefna að þegar drög að frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, voru kynnt, höfðu drögin að geyma eftirfarandi ákvæði í III. kafla laganna:

„Aðili máls getur á hvaða stigi málsmeðferðar sem er fengið annan til þess að vera í fyrirsvari fyrir sig eða sér til aðstoðar. Stjórnvald getur þó krafist þess að aðili máls taki sjálfur þátt í meðferð þess þegar það hefur þýðingu við úrlausn máls“

76. Þar sem ákvæðið hafði einungis að geyma reglur sem voru í samræmi við gildandi og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins varð það á endanum niðurstaðan að taka ekki greinina upp í frumvarp það sem varð að stjórnsýslulögum, nr. 37/1993. Það er því óskráð regla í stjórnsýslurétti að aðili máls getur fengið annan til að vera í fyrirsvari fyrir sig eða sér til aðstoðar við málsmeðferð fyrir stjórnvöldum, nema annað leiði af lögum eða eðli máls. Þegar annar einstaklingur kemur fram fyrir hönd aðila máls er sá nefndur umboðsmaður aðila máls.
77. Ekki eru gerðar neinar menntunarkröfur til umboðsmanna aðila máls. Þannig er m.a. ekkert því til fyrirstöðu að lögaðila, svo sem samtökum fyrirtækja eða stéttarfélagi, sé falið að koma fram sem umboðsmaður aðila máls við meðferð stjórnsýslumáls. Þá verður ekki séð að í íslenskum lögum sé áskilið að umboðsmaður leggi fram skriflegt umboð til að geta talist hafa fullnægjandi umboð til að reka mál fyrir stjórnvöldum. Hér er rétt að áréttta að 21. gr. laga nr. 77/1998, um lögmann, mælir svo fyrir að þegar lögmaður eða fulltrúi hans sækir dómping, skuli hann talinn hafa umboð til að gæta þar hagsmuna aðilans nema hið gagnstæða sé sannað. Þessi regla gildir einungis um dómsmál en ekki stjórnsýslumál og gilda því framanrakin sjónarmið um umboðsmann sem rekur mál aðilans fyrir stjórnvöldum, hvort sem um er að ræða lögmann, lögfræðing eða annan einstakling sem tekið hefur að sér slíkt starf fyrir aðila málsins.
78. Það liggur fyrir í málinu að FA hefur komið fram f.h. Dropp ehf. Þannig er stjórnsýslukæran, dags. 15. mars sl., og athugasemdir, dags. 13. apríl og 5. maí sl., á bréfsefni FA og undirrituð af lögfræðing samtakanna. Með tilliti til þess sem að framan er rakið, og því sem fram kemur í stjórnsýslukæru og athugasemdum Dropp ehf., um að félagið sé kærandi þó svo að FA komi fram fyrir hönd þess, en félagið er félagsmaður FA, er það mat nefndarinnar að nægilega skýrt hafi komið fram að kærandi sé Dropp ehf. Í

lögum nr. 75/2021 er ekki lagt bann við að umboðsmaður komi fram f.h. aðila máls fyrir ÚFP og að mati úrskurðarnefndar er eðli málsins ekki með þeim hætti að það standi í vegi fyrir kæranda að fela FA reksturs málsins fyrir nefndinni.

79. Kærandi málsins er Dropp ehf. og FA er umboðsmaður félagsins fyrir nefndinni.

3.

80. Í athugasemdum ÍSP kemur fram sú afstaða að hin kærða ákvörðun sem sé til umfjöllunar máli þessu, feli í reynd í sér kæru vegna þess fyrirkomulags sem komið hafi verið á með ákvörðun PFS nr. 13/2020. Í þeirri ákvörðun hafi ÍSP verið útnefndur sem alþjónustuveitandi um land allt (einnig nefnt „Eitt land – Eitt verð“ í athugasemdum ÍSP). Af því leiði að kærufrestur sé löngu liðinn.
81. Í stjórnslukæru kemur fram að kæranda hafi ekki verið kunnugt um hina kærðu ákvörðun fyrr en 22. febrúar sl., með bréfi innviðaráðuneytis til FA dags. sama dag, enda hafi kærandi ekki fengið tilkynningu um hana frá BST.
82. Með bréfi, dags. 25. janúar 2022, sendi ÍSP umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu til BST, ásamt útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019, um pósthjónustu. Hin kærða ákvörðun var svo tekin, samkvæmt undirritun, hinn 10. febrúar 2022, og birt á vef BST hinn 18. febrúar sama ár.
83. Samkvæmt 1. mgr. 12. laga nr. 98/2019 getur póstrekkandi, sem útnefndur er, sbr. 11. gr. laganna, sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar, nú BST, að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann alþjónustu sem honum sé skylt að veita hafa í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar þjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lögin og þarf umsækjandi jafnframt að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.
84. Í hinni kærðu ákvörðun felst ákvörðun um rétt eða skyldu, í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, og er sjálfstæð ákvörðun um greiðsluskyldu ríkis til handa ÍSP sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu.
85. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 skal kæra berast ÚFP innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun sem kæran lýtur að. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 36/2009, ber að miða upphaf kærufrests við þann dag sem ákvörðun er birt á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofu (nú Byggðastofnun).
86. Hin kærða ákvörðun er dags. 10. febrúar 2022 og stjórnslukæra kæranda er dags. 15. mars sama ár. Í samræmi við 5. gr. reglugerðar nr. 36/2009 ber, þegar um er að ræða póstrekkanda eða fjarskiptafyrirtæki, að miða upphaf kærufrests við þann dag sem

ákvörðun er birt á heimasíðu BST. Í samræmi við það að hin kærða ákvörðun hafi verið birt á heimasíðu BST hinn 18. febrúar sl. er því ljóst að mati úrskurðarnefndarinnar að stjórnslukæran barst innan tímamarka 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

87. Í ljósi framangreinds verður kærinni ekki vísað frá nefndinni með vísan til þess að hún hafi borist utan tímafrests laga nr. 75/2021. Um er að ræða sjálfstæða ákvörðun um greiðsluskyldu ríkis vegna kostnaðar við veitingu alþjónustu.

4.

88. Eftir standa kröfur ÍSP og BST um að vísa málinu frá með vísan til þess að kærandi, Dropp ehf., hafi ekki hagsmuni af úrlausn málsins og geti því ekki talist aðili að hinni kærðu ákvörðun.

4.1

89. Að mati BST hefur kærandi ekki slíkra hagsmuna að gæta af ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar að rétt sé að játa honum aðild að kærumálinu. Vísar BST til þess að í kæru sé rakið að kærandi sé keppinautur ÍSP í pakkadreifingu og að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið ákvarðað framlag á grundvelli gjaldskrár sem feli í sér ólögmdæta undirverðlagningu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga án þess að eðli þeirra samkeppni sé skýrt nánar. Þá vísar BST til þess að samkeppnihagsmunir einir og sér leiði ekki til þess að fyrirtæki njóti aðilastöðu í máli sem varði hagsmuni keppinauts hans. Að sama skapi vísar BST til þess að þegar beitt sé rýmkaði túlkun á skilyrðum aðildar að stjórnslumálum, verði að horfa til hagsmuna þeirra aðila sem njóta aðilastöðu í þrengri skilningi hugtaksins. Að öllu framangreindu telur BST skilyrði um aðild kæranda að málinu ekki uppfyllt.
90. ÍSP tekur undir með BST. Telur ÍSP í *fyrsta lagi* að kærandi hafi á engum stigum í forsögu málsins látið það sig varða. Í *öðru lagi* telur ÍSP kæranda ekki hafa beina og sérstaka hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun. Í *þriðja lagi* telur ÍSP kæranda ekki hafa lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun og að lokum, í *fjórða lagi*, telur ÍSP að grundvöllur rýmkaðrar aðildar ekki vera fyrir hendi. Þá telur ÍSP að ósannaðar fullyrðingar kæranda um lögbrot, sem heyri undir aðra stjórnslueiningu geti vart talist grundvöllur fyrir aðild að kærumáli.
91. Kærandi vísar hins vegar til þess að hann sé í samkeppni við ÍSP á sviði pakkadreifingar og hafi hin kærða ákvörðunin því veruleg áhrif á samkeppnishæfni hans enda hafi hann neyðst til að lækka gjaldskrá fyrir þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins með verulegu tjóni. Þannig hafi kærandi sérstakra, beinna, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af hinni kærðu ákvörðun. Um sé að ræða endurgjald til ÍSP á grundvelli gjaldskrár sem brotið hafi gegn 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 og hafi haft veruleg áhrif á samkeppnishæfni kæranda.

4.2

92. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019 ákveður ráðherra hvort hann geri samning við fyrirtæki með almenna heimild, eitt eða fleiri, til að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 9. gr. laganna. Við samningsgerð getur ráðherra notið liðsinnis [Byggðastofnunar] og m.a. falið stofnuninni að meta og skera úr um kostnað við samninginn. Ráðherra getur einnig falið [Byggðastofnun] að útnefna fyrirtæki til að sinna þjónustunni. Jafnframt getur ráðherra ákveðið að bjóða hana út. Við val á þjónustuveitanda eða þjónustuveitendum skv. 1. mgr. skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Skyldu til veitingar alþjónustu má afmarka við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti póstpjónustu.
93. Í 9. gr. laganna er fjallað um inntak alþjónustu. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins eiga allir notendur póstpjónustu á Íslandi rétt á alþjónustu sem uppfyllir gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði. Samsvarandi þjónusta skal standa til boða notendum sem búa við sambærilegar aðstæður. Alþjónusta skal á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda. Í fjórum stafliðum 2. mgr. ákvæðisins er svo í dæmaskyni talin upp þjónusta sem fellur undir alþjónustu samkvæmt lögnum.
94. Í V. kafla laga nr. 98/2019 er fjallað um viðskiptaskilmála, gjaldskrár og bókhald alþjónustuveitanda. Í 17. gr. laganna er vikið að gjaldskrá alþjónustuveitanda. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skulu gjöld fyrir alþjónustu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g skal, skv. 2. mgr. ákvæðisins, vera sú sama um allt land. Þá skal gjaldskrá fyrir alþjónustu skv. 3. mgr. 17. gr., þ.á m. gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga, taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Á grundvelli 4. mgr. ákvæðisins er [Byggðastofnun] heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu.
95. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019 getur póstrekandi, sem er útnefndur alþjónustuveitandi, sbr. 11. gr., sótt um til [Byggðastofnunar] að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir ef hann telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar skulu taka mið af viðauka II við lögin en umsækjandi þarf jafnframt að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda. Í 2.-4. mgr. 12. gr. er svo nánar vikið að hugtökunum „hreinum kostnaði“, „ósanngjarnri byrði“ og „markaðsávinningi“. Hreinn kostnaður vegna alþjónustukvaðar greiðist úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.
96. Með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019 var ÍSP falið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu sem og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Tekið var fram að ákvörðunin myndi gilda þar til málsmeðferð skv. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019 hefði

farið fram. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á sviði pósthjónustu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019, í 10 ár, frá og með dagsetningu útnefningar.

97. Hin kærða ákvörðun lítur að umsókn ÍSP um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu. Með bréfi, dags. 25. janúar 2022, sendi ÍSP umsóknina til BST, ásamt útreikningum á hreinum kostnaði, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019. Var það niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að íslenska ríkið, sbr. 6. mgr. 12. gr. laganna, skyldi greiða ÍSP alls 563.168.949 kr. vegna hreins kostnaðar fyrir veitta alþjónustu á árinu 2021. Til frádráttar þeirrar upphæði kom 48.800.000 kr., sem höfðu þegar verið greiddar, en útistandandi fjárhæð til greiðslu var því alls 514.368.949 kr. Undir þessa heildargreiðslu íslenska ríkisins var kostnaður vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt, 134.000.000 kr., sem kæra málsins lítur að.

4.3

98. Ágreiningsefni það sem til skoðunar er í úrskurði þessum er hvort kærandi hafi aðild að málinu fyrir úrskurðarnefndinni. Sem fyrr greinir sæta ákvarðanir BST kæru til ÚFP, skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021. Er aðilum máls þannig heimilt að kæra ákvarðanir stofnunarinnar til úrskurðarnefndarinnar til að fá þær felldar úr gildi eða fá þeim breytt.
99. Stjórnsýslukæra er réttarúrræði til handa aðila máls eða annars, sem á kærurétt, til að skjóta stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem er þá skylt að endurskoða ákvörðunina. Þegar kæra berst, sem uppfyllir öll kæruskilyrði, skapar það þannig úrskurðarskyldu hjá æðra settu stjórnvaldi.
100. Í 26. gr. stjórnsýslulaga er fjallað um kærueimild. Þar segir að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Í frumvarpi því sem varð að stjórnsýslulögum er fjallað um kærueimild, en þar segir um VII. kafla:

Í kaflanum er heldur ekki að finna ákvæði um kærueimild, en samt sem áður er rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem hafa skal til viðmiðunar við ákvörðun á því hverjir eigi aðild að kærumálum. Svo sem áður er minnst á er ekki hægt að kveða á um það í eitt skipti fyrir öll, heldur verður það ávallt að metast eftir atvikum hverju sinni. Við ákvörðun á því hvort tiltekinn maður eða lögaðili eigi aðild verður að líta til þess hvort sá hinn sami eigi einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins.

101. Um aðild að málum hjá ÚFP er fjallað í 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Þar segir að úrskurðarnefndin taki til úrskurðar, að kröfu þess sem á sérstakra, verulegra og lögvarinnar hagsmuni að gæta, kæranlega ákvörðun [Byggðastofnunar], hvort heldur sem kæra lýtur að málsmeðferð eða efni hinnar kærðu ákvörðunar. Um aðild að kæru til nefndarinnar fer þannig í grundvallaratriðum eftir sömu sjónarmiðum og um aðild að

stjórnsýslumálum almennt, í samræmi við skilgreiningu í fræðiskrifum og í dóma- og stjórnsýsluframkvæmd.

102. Hugtakið „aðili máls“ er ekki skilgreint í stjórnsýslulögum. Í íslenskum fræðiskrifum hafa þeir hagsmunir sem viðkomandi hefur af málinu verið greindir nánar og þannig litið til þess hvort viðkomandi eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta en það er í samræmi við ákvæði 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 36/2009. Um er að ræða matskennt hugtak sem ber að meta eftir atvikum hverju sinni og undirliggjandi hagsmunum viðkomandi, þ.á m. með tillit til þess efnisréttar sem undir er.

4.4

103. Líkt og áður segir lýtur hin kærða ákvörðun að umsókn ÍSP til BST um sanngjarnt endurgjald fyrir alþjónustu sem ÍSP er skylt að veita, á grundvelli 12. gr. laga nr. 98/2019. Er stjórnsýslukæra kæranda afmörkuð við niðurstöðu BST um endurgjald vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um allt land.

104. Af stjórnsýslukæru verður ráðið að kærandi reisi aðild sína að mestu á samkeppnishagsmunum. Þannig kveðst kærandi vera í beinni samkeppni við ÍSP í pakkadreifingu. Hin kærða ákvörðun feli í sér endurgjald til ÍSP á grundvelli gjaldskrár sem feli í sér ólögmeta undirverðlagningu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þannig hafi ákvörðunin veruleg áhrif á samkeppnishæfni kæranda.

105. Dæmi eru um að samkeppnishagsmunir leiði til aðildar að stjórnsýslumáli, sbr. dómur Hæstaréttar frá 19. júní 2003, í máli nr. 83/2003, sem kærandi vísar til í kæru. Þó er ljóst, í samræmi við forsendur þess dóms, að ekki er um að ræða einhlítan mælikvarða, við mat á því hvort einstaklingur/lögaðili sé aðili stjórnsýslumáls, og ber því að líta til hvers tilviks fyrir sig. Þarf því ætíð að líta til þess hvernig hagsmunir viðkomandi tengjast þeirri ákvörðun sem kærð er, þ.e. hvort hann hafi beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni að gæta.

106. Tildrög þessa máls má rekja til bráðabirgðaákvörðunar PFS nr. 29/2019, þar sem ÍSP var útnefndur sem alþjónustuveitandi, og svo síðar ákvörðunar PFS nr. 13/2020. Með síðarnefndu ákvörðuninni var ÍSP útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á sviði pósthjónustu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019. Meðal þess sem þar féll undir voru pakkar upp að 10 kg. (innanlands) og pakkar upp að 20 kg. (til og frá landinu). Átt gjaldskráin að vera sú sama um allt land. Með lögum nr. 76/2021 var ákvæði 2 mgr. 17. gr. laga breytt á þann hátt að í stað þess að kveðið væri á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land nái sú kvöð einungis til þess að smásölugjaldskrár fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skuli vera þær sömu um allt land.

107. Í ákvörðun PFS nr. 10/2021, gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu, dags. 30. júní 2021, beindi PFS þeim tilmælum til ÍSP að félagið skyldi

endurskoðun gjaldskrá fyrir pakka innan alþjónustu og skyldi ekki bíða til 1. nóvember 2021, eins og lög nr. 76/2021 heimiluðu. Í samræmi við það er hin kærða ákvörðun BST reist á því að stofnunin byggði á afhendingu magni pakka innan alþjónustu frá 1. janúar - 31. ágúst 2021.

108. Eins og málið liggur nú fyrir úrskurðarnefndinni þarf að skera úr því hvort kærandi, sem kveðst í beinni samkeppni við ÍSP í pakkadreifingu, eigi aðild að því álitaeefni um hvað teljist sanngjarnt endurgjald fyrir útnefningu sem alþjónustuveitandi.
109. Að mati úrskurðarnefndar uppfyllir kærandi ekki skilyrði til að krefjast ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar sem beinist að ÍSP og varðar endurgjald til síðarnefnda félagsins vegna alþjónustu sem því er skylt að veita. Við þá niðurstöðu leit úrskurðarnefndin til þess að hagnunir kæranda teljast hvorki beinir né sérstakir af hinnari kærðu ákvörðun enda lítur hún að heildarendurgjaldi ÍSP fyrir þá alþjónustu sem félaginu er skylt að veita.
110. Þá verður heldur ekki séð hvaða hagsmuni kærandi hefur, sem verndaðir eru að lögum, umfram aðra þess efnis að ÍSP hljóti ekki það endurgjald sem BST ákvað í hinnari kærðu ákvörðun.
111. Hér hafði úrskurðarnefndin það einnig til hliðsjónar að kærandi reisir aðild sína á því að félagið sé í beinni samkeppni við ÍSP í pakkadreifingu. Líkt og kom fram í umsögn BST, og send var kæranda til frekari athugasemda, liggur ekki annað fyrir en að kærandi hafi fyrst verið skráður sem póstrekkandi hjá BST með tilkynningu, sem móttekin var 22. október 2021. Er því ljóst að á þeim tíma sem kærandi hefur verið starfræktur hefur ekki verið sú kvöð á ÍSP að viðhalda sama verði fyrir allt landið nema hvað varðar smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu. Eru pakkar því undanskildir frá og með 1. október 2021, líkt og fram kemur í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar, við mat BST á umsókn ÍSP um sanngjarnt endurgjald fyrir alþjónustu.
112. Í ljósi alls framangreinds er stjórnslukæru Dropp ehf. vísað frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

5.

113. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laga um fjarskiptastofu nr. 75/2021, sbr. einnig 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, skal úrskurðarnefnd kveða á um fjárhæð og skiptingu málskostnaðar í úrskurðarorðum sínum. Samkvæmt ákvæðinu skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekkenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið tekur mið m.a. mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs máls fyrir nefndinni og gagnaöflunar.
114. Í samræmi við fyrirmæli framangreinds gjaldtökuákvæðis er það svo að tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Hvorki í

lögum né lögskýringargögnum er upplýsingar um hvað er nánar átt við með þeim orðum að mál hafi tapast í „grundvallaratriðum“ eða að málsaðili sem tapar skuli greiða kostnaðinn „aðjafnaði“. Í framkvæmd er þó, í samræmi við almenn sjónarmið, litið til þess hvort veruleg vafaatriði eru uppi og hver ástæða málsaðila til að skjóta málinu til nefndarinnar, sbr. til hliðsjónar 3. mgr 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

115. Með tilliti til þess sem að framan er rakið telur nefndin þær aðstæður uppi að rétt sé að skipta málskostnaði við reksturs málsins með þeim hætti að kærandi beri helming (1/2) málskostnaðar og ríkissjóður helming (1/2). Fellur því málskostnaður, að fjárhæð 650.000 kr., á kæranda.
116. Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slík mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019.

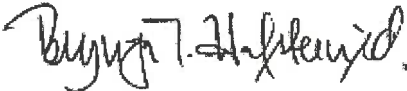
V. Úrskurðarorð

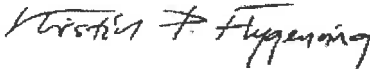
Stjórnsýslukæru Dropp ehf. á ákvörðun Byggðastofnunar Á-1-2022, Umsókn Íslandspósts ohf. um sanngjarn endurgjald vegna alþjónustu á árinu 2021, er vísað frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Málskostnaður að fjárhæð 1.300.000 kr. skiptist þannig að kærandi skal greiða 650.000 kr., er rennur í ríkissjóð, en að öðru leyti greiðist málskostnaður úr ríkissjóði, að fjárhæð 650.000 kr.

Reykjavík, 13. júlí 2022


Þórður Bogason formaður


Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir



Kirstín P. Flygenring