



BYGGÐASTOFNUN

ÁKVÖRÐUN Á-3/2024

BREYTINGAR Á GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF. FYRIR PAKKA INNAN ALPJÓNUSTU

1. INNGANGUR

(1) Þann 19. febrúar 2024 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með tölvuskeyti til Byggðastofnunar m.a. um nýja gjaldskrá fyrirtækisins innan alþjónustu fyrir pakka að 10 kg innanlands sem taka skyldi gildi 1. mars 2024, í samræmi við 1. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um póstpjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019¹ skal tilkynna um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu fyrir einstök bréf og pakka upp að 10 kg. með að minnsta kosti 10 daga fyrirvara. Tilkynningunum skal fylgja fullnægjandi rökstuðningur.

(2) Tilkynning ÍSP barst eins og áður segir þann 19. febrúar 2024 til Byggðastofnunar með tölvuskeyti og er skilyrði 1 mgr. 18. gr. uppfyllt.

(3) Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 18. gr. sömu laga hefur Byggðastofnun 30 daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Byggðastofnun sendi tölvuskeyti til ÍSP með beiðni um frekari rökstuðning fyrst þ. 29. febrúar 2024 og aftur með tölvuskeyti þ. 4. mars sem rjúfa

¹ Lög um póstpjónustu <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019098.html>

áðurnefndan 30 daga frest stofnunarinnar til að bregðast við tilkynningu ÍSP. Beiðnum um frekari rökstuðning var svarað og samtöl hafa átt sér stað milli Bygðastofnunar og ÍSP.

2. UM EFTIRLITSHLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR

2.1. STÖÐUSKJAL NR. Á-1/2021

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

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

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

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

(6) Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/2021 er sagt að tækifæri séu fyrir hendi til að einfalda hlutverk ríkisins þegar komi að póstmálum en gæta verði að byggðasjónarmiðum og jafnræði við slíka einföldun.⁴ Bygðastofnun telur mikilvægt að gjaldskrá alþjónustuveitanda endurspegli þetta viðhorf löggjafans og með gjaldskránni sé gætt að því að allir íbúar landsins geti notið póstpjónustu en sé ekki gert það ókleift. Þetta endurspeglast einnig í þeirri staðreynd að endurgjald til handa ÍSP vegna alþjónustu er nær eingöngu komið til vegna kostnaðar af dreifingu í hinum smæstu byggðum.

² Stöðuskjal nr. S-1/2021 https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjal_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf

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

⁴ Sjá nánar í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Bygðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/0895.html>)

2.2. ÁKVÖRÐUN BYGGÐASTOFNUNAR NR. Á-14/2023

(7) Þann 9. febrúar 2024 birti Byggðastofnun á heimasíðu sinni ákvörðun sína nr. Á-14/2023, um breytingu á útnefningu Íslandspósts ohf. sem alþjónustuveitanda á sviði póstpjónustu sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020.

(8) Breytingarnar felast í því að óvirk markaðssvæði hvað varðar dreifingu bréfa eru útvíkkuð vegna mikillar fækkunar bréfasendinga en alþjónustukvöðum á fyrirtækið um dreifingu pakka innanlands 0-10 kg. er aflétt nema á strjálbýlustu svæðum landsins, þar sem aukin samkeppni í þeirri þjónustu er talin sýna fram á að ekki er lengur þörf á að skylda fyrirtækið til að sinna henni heldur er henni sinnt á viðskiptalegum grunni.

(9) Samkvæmt 9. gr. laga um póstpjónustu eiga allir landsmenn rétt á alþjónustu eins og hún er skilgreind í greininni, sbr og 1. gr. um markmið laganna. Með ákvörðun Á-14/2023 er því slegið föstu að landsmenn njóti slíkrar þjónustu hvað varðar dreifingu pakka innanlands 0-10 kg. þar sem samkeppni í þeirri þjónustutegund tryggir nægt framboð hennar á viðráðanlegu verði.

(10) Ákvörðunin þýðir jafnframt að verðlagseftirlit Byggðastofnunar sbr. 17. og 18. gr. sömu laga nær ekki til þessarar þjónustutegundar þar sem henni er nú sinnt á viðskiptalegum forsendum og umfjöllun hér á eftir nær því aðeins til svæðis 4 eins og það er skilgreint í ákvörðun Á-14/2023 þar sem Íslandspóstur ohf. sinnir enn póstpjónustu samkvæmt útnefningu.

3. KRÖFUR TIL GJALDSKRÁR INNAN ALÞJÓNUSTU

3.1. VIÐRÁÐANLEGT VERÐ

(11) Kröfur til gjaldskrár alþjónustuveitanda koma fram í 17. gr. laga um póstpjónustu. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Hugtakið “viðráðanlegt verð” hefur nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá PFS og Byggðastofnun og vísast til fyrri umfjöllunar um það efni, m.a. í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2021.

PFS taldi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka undir 10 kg. innan alþjónustu uppfylla skilyrðið um viðráðanleika og vísaði til þess að hún hafði áður fallist á þá aðferðafræði fyrirtækisins að miða gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu (um allt land), í grunninn við þann hluta gjaldskrárinnar sem áður gilti á höfuðborgarsvæðinu. Sú aðferðafræði inniheldur þó takmörkuð viðmið um hvaða verð eða gjöld teljist viðráðanleg fyrir notendur þjónustunnar.

Byggðastofnun gerði nokkrar tilraunir til að nálgast hugtakið “viðráðanlegt” verð. Ekki fannst nein ein aðferð sem hægt væri að nota til að slá því föstu hvenær verð hættir að vera viðráðanlegt og stendur leit því enn yfir. Jafnframt vaknar sú spurning hvort að viðráðanlegt verð sé eins skilgreint í huga allra landsmanna og hvort að réttast sé að miða við lægsta samnefnara, miðgildi

eða meðaltal þess mats. Svar við þessu er ekki að finna hér, en hér á eftir verður farið stuttlega yfir þær tilraunir sem gerðar voru með það að markmiði að finna út hið viðráðanlega verð.

Hlutfall pósts (undirvísitala 0811) í vísitölu neysluverðs var skoðað og er það 0,12 af 100, eða 0,12%. Ekki er heppilegt að notast við það viðmið en vísitala neysluverðs er byggð á áætluðum ársútgjöldum meðalheimilis til kaupa á vöru og þjónustu, óháð því hvort að verð séu viðráðanleg eða ekki. Því mætti frekar nálgast viðfangsefnið út frá hversu miklum peningum neytendur mun verja í pósthjónustu heldur en að reikna út viðráðanlegt verð fyrir þjónustuna. Auk þess sem að neytendur geta keypt pósthjónustu hjá fleiri en einu fyrirtæki og því afmarkast það ekki eingöngu við ÍSP.

Reiknivél fyrir neysluviðmið á vef stjórnarráðsins var einnig skoðuð og þar eru pósthjónungjöld felld undir "Sími og fjarskipti". Sé miðað við grunnviðmið fyrir einn einstakling eru þau 5.056 kr. á mánuði á verðlagi ársins 2019 en það myndi gera u.þ.b. 5.500 kr. á verðlagi dagsins í dag. Með stuttri rannsókn á verði farsíma- og internets áskriftar má sjá að lægsta verð á símaþjónustu er 0 kr. ef valið er að hafa enga internetnotkun í símanum. Aftur á móti er lægsta verðið á internetáskrift hærra en 5.500 kr. hjá öllum helstu þjónustuveitendum og neysluviðmiðin því frekar óraunhæf og ekki nothæf til þess að einangra út verð fyrir pósthjónustu án frekari forsendna. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að neysluviðmiðin miða við hlutfall hvers liðar í vísitölu neysluverðs og því ekki hægt að styðjast við þau frekar en vísitölu neysluverðs til að finna hvað sé viðráðanlegt verð.

Líta má til verðskrár sambærilegrar þjónustu þegar að horft er til þess hvaða verð er viðráðanlegt, en fyrirtæki myndu ekki þrífast á markaði ef að verð væri svo hátt að enginn hefði efni á því að versla við þau. Hingað til hefur magn pakkasendinga ÍSP verið töluvert og ekki ástæða til annars en að túlka niðurstöður þess sem svo að verðskrá þeirra sé viðráðanleg fyrir notendur. Þá verður einnig að líta til þess að pósthjónusta er misjafnlega verðlögð eftir þyngd og tegund pósts, að spá fyrir um samsetningu pósthjónustu yrði einnig erfitt verk og eflaust persónubundið. Sumir senda jólakort einu sinni á ári á meðan að aðrir versla reglulega í netverslunum.

Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að finna í fljótu bragði um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Á meðan að neytendur nýta sér þjónustuna og ekki er hávær umræða í þjóðfélaginu um að þjónusta ÍSP sé orðin svo dýr að hún hafi veruleg áhrif í heimilisbókhaldinu, verður sú ályktun dregin að gjaldskrá ÍSP sé viðráðanleg þangað til annað kemur í ljós eða nánari skilgreining sé sett um viðráðanlegt verð. Hvort það verður síðar gert af hálfu erlendra aðila eða stjórnvalda hérlendis verður tíminn að leiða í ljós.

(12) Byggðastofnun telur að gjaldskrá ÍSP vegna pakka innan alþjónustu á svæði 4 sé viðráðanleg í skilningi póstlaga.

3.2. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

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

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

Gjaldskrá ÍSP vegna pakka innan alþjónustu hefur tekið mið af þessu ákvæði eins og unnt er að mati Byggðastofnunar. Eftir samræður við ÍSP í kjölfar þessara breytinga sem nú taka gildi hefur verið leitt í ljós að þróun verðs pakka á svæði 4 er og verður í samræmi við þróun verðlags síðastu misseri.

4. BREYTINGAR Á GJALDSKRÁ OG RÖKSTUÐNINGUR ÍSLANDSPÓSTS

(14) Í tilkynningu ÍSP um gjaldskrárbreytingu pakka innan alþjónustu kemur fram að þær séu gerðar m.a. vegna þess að endurgjald ríkisins vegna alþjónustu sé að stærstum hluta tilkomið vegna þjónustu við svæði 4 (dreifing með landpóstum), sbr. ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á 1/2024.

(15) Vísað er til ákvörðunar Byggðastofnunar Á-14/2023 sem áður hefur verið rakin og sagt að með þeim breytingum sem þar voru gerðar falli eingöngu pakkar sem dreift er á svæði 4 undir þær skyldur sem fjallað er um í 17. og 18. gr. laga um póstpjónustu.

(16) Í töflu 1 í tilkynningu ÍSP má sjá gjaldskrárbreytingar pakka upp að 10 kg. á svæði 4. Prósentubreytingar í aftasta dálki eru Byggðastofnunar. Verð fram til 1. mars eru síðan 2023 og er fjallað um þær gjaldskrárbreytingar se eru grundvöllur þeirra í ákvörðun Á-2/2023.

Tafla 1: Gjaldskrárbreyting 1. mars 2024

Kíló	Núverandi verð	Ný verð	Breyting
0-2 kg	1860 kr.	1950 kr.	4,8%
2-5 kg	2060 kr.	2160 kr.	4,9%
5-10 kg	2400 kr.	2520 kr.	5,0%

(17) Á því rúma ári (jan 2023 – febrúar 2024) hefur almennt verðlag miðað við vísitölu neysluverðs hækkað um 8.1%⁵ Sú hækking sem tók gildi 1. mars 2024 var ákveðin haustið 2023 við áætlanagerð og var í samræmi við verðlagshækkun sem orðið hafði tímabilið jan-sept 2023.

(18) Byggðastofnun telur hækkanir sem orðið hafa á þjónustu við pakka innan alþjónustu á svæði 4, sem er landpóstadreifing, vera í samræmi við þróun verðlags og þar með raunkostnaðarhækkanir. Ekki hefur verið fundið hvað felst í hugtakinu um 'viðráðanlegt verð' en telja verður að mikil hækking verðlags síðustu misseri þýði að verð vegna þjónustu á svæði 4 færist æ nær því að geta talist óviðráðanlegt í skilningi laga um pósthjónustu.

5. SAMANTEKT

(19) Í stöðuskjali Byggðastofnunar nr. S-1/2021 er farið ítarlega yfir hlutverk Byggðastofnunar á málefnasviðinu, einkum hvað varðar breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Í stöðuskjalinu var m.a. rakið að markmiðið með tilfærslu eftirlits með lögum nr. 76/2021 var ekki að auka eða draga úr eftirlitsheimildum á málefnasviðinu heldur eingöngu tilfærsla verkefnis. Byggðastofnun hefði þannig sömu heimildir og Póst- og fjarskiptastofnun hafði áður, þ.e. fyrst og fremst lögmætiseftirlit, að fylgja því eftir að póstrekendur, alþjónustuveitandi þar með talinn, fylgdu lögum í starfsemi sinni.

(20) Þannig er Byggðastofnun ekki heimilt að semja eða breyta gjaldskrá ÍSP en stofnunin skal meta hvort gjaldskráin uppfylli lagaskilyrði og getur krafist úrbóta ef hún telur svo ekki vera. Með vísan til ákvörðunar Byggðastofnunar nr. Á-14/2023 takmarkast gjaldskrárefirlit Byggðastofnunar við dreifingu pakka innanlands 0-10 kg á svæði 4 eins og það er skilgreint í ákvörðuninni.

(21) Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan skal gjaldskrá innan alþjónustu uppfylla ákveðin viðmið sem sett eru í 17. gr. laga um pósthjónustu. Í fyrsta lagi skal hún vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu og í öðru lagi skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. 3. mgr. greinarinnar.

(22) Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er Byggðastofnun heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan á grundvelli LRAIC aðferðarfræði á undanförunum árum og líkanið var notað við útreikning kostnaðargrundvallar hinnar nýju gjaldskrár fyrirtækisins. Byggðastofnun telur að ekki verði séð að aðrar aðferðir (sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr.) séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en kostnaðarlíkan ÍSP en eftir ákvörðun Á-14/2023 verður kostnaði jafndreift á þær vörur sem nota dreifikerfi fyrirtækisins.

⁵ Til grundvallar útreikningnum eru notuð birt gildi vísitölu framfærslukostnaðar og vísitölu neysluverðs

(23) Eftir samtal við alþjónustuveitanda er ljóst orðið að verðhækkanir á þjónustu pakka innan alþjónustu á svæði 4 verða í samræmi við þróun verðlags undanfarin misseri og telur Byggðastofnun að gjaldskrárbreytingar endurspegli því þá raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna.

(24) Hvort gjaldskráin uppfyllir það lagaskilyrði að vera “viðráðanleg” er ennþá flókið úrlausnarefni og verður ekki endanlega svarað hér, enda hugtakið er ekki skýrt nákvæmlega í lögum. Af samanburði við gjaldskrár sambærilegrar þjónustu héraendis og erlendis og þeirri staðreynd að fólk notar þjónustuna enn má draga þá ályktun að gjaldskráin sé viðráðanleg. Byggðastofnun telur þó að miklar hækkanir verðlags leiði okkur nær óviðráðanlegu verði.

6. ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innan alþjónustu upp að 10 kg á svæði 4 eins og það er ákvarðað í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-14/2023 er í samræmi við 17. gr. laga nr. 98/2019 eins og unnt er að mati Byggðastofnunar.
2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Byggðastofnunar. Um meðferð kæru vegna ákvarðana Byggðastofnunar skulu gilda sömu málsmeðferðarreglur og kveðið er á um í 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu auk ákvæða reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 getur aðili einnig borið ákvörðun Byggðastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Sauðárkrókur, 6. maí 2024

Arnar Már Elíasson

Hjalti Árnason