



BYGGÐASTOFNUN

Ákvörðun Á-1/2025

Um endurgjald til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu í póstþjónustu árið 2024

1. INNGANGUR

- (1) Sumarið 2021 var samþykkt á Alþingi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingar á lögum nr. 98/2019 um póstþjónustu (lög um póstþjónustu) og lögum nr. 106/1999 um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins en var birt sem lög nr. 76/2021 þann 25. júní 2021. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu var markmið þess að mæla fyrir um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar voru til að færa stjórnýslu og eftirlit með póstþjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar, í samvinnu við báðar stofnanir.¹
- (2) Aðgengi að þjónustu er á meðal mikilvægustu forsendna byggðar um allt land. Í þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 er því meginmarkmiði lýst að í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna og búsetufrelsi með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu, húsnæði og fjölbreyttum atvinnutækifærum.² Aðgengi að viðeigandi póstþjónustu er á meðal mikilvægustu þjónustubátta og mætti jafnvel flokka sem grunnþjónustu. Veiting póstþjónustu er því ekki síst byggðamál sem verður að nálgast út frá hagsmunum þeirra sem þjónustunnar njóta og ekki síst hinna dreifðu byggða.

¹ <https://www.althingi.is/altext/151/s/1807.html>

² <https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

- (3) Samkvæmt lögum um pósthjónusta er alþjónusta í pósthjónustu skilgreind sem þjónusta sem allir notendur pósthjónustu á Íslandi eiga rétt á, 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.
- (4) Ráðherra getur samið við póstrekendur, einn eða fleiri, um að sinna alþjónustu. Jafnframt er heimilt að tilnefna alþjónustuveitanda eða bjóða verkið út. Með ákvörðun PFS nr. 13/02020 var Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP), útnefndur alþjónustuveitandi til 10 ára. Samkvæmt 12. gr. laga um pósthjónustu er póstrekkanda sem er útnefndur, sbr. 11. gr. heimilt að sækja um til Byggðastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað.
- (5) Framlagið er þannig endurgjald fyrir þjónustu sem íslenska ríkinu ber að tryggja að sé veitt þegnum sínum samkvæmt lögum og alþjóðasamningum. Tryggja ber þjónustu sem allir notendur pósthjónustu á Íslandi eiga rétt á, sem uppfyllir alþjóðlegar gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði.
- (6) Að óbreyttum lögum um pósthjónustu má gera ráð fyrir að íslenska ríkið komi til með að þurfa að greiða alþjónustuveitanda vegna veitingar alþjónustu í pósthjónustu á næstu árum þar sem ekki verður talið að henni yrði sinnt á markaðslegum forsendum um allt land. Byggðastofnun ber samkvæmt lögum um pósthjónustu að taka á móti og fjalla um umsóknir alþjónustuveitanda um sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem alþjónustuveitandi telur skyldu til þess að veita alþjónustu hafa í för með sér.
- (7) Það fyrirkomulag hefur verið við lýði á undanförunum árum að alþjónustuveitandinn, ÍSP, sækir um endurgreiðslu vegna alþjónustu fyrir árið sem er nýliðið, seint í janúar og hefur Byggðastofnun haft nokkra daga til að ákveða hvað er sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem hefur fallið til á árinu á undan. Ljóst er að sá tími er knappur og til þess fallinn að auka líkur á að mistök séu gerð og hefur fyrirkomulagið haft í för með sér aukinn fjármagnskostnað fyrir ÍSP þar sem endurgjaldið greiðist löngu eftir að þjónustan var veitt og kostnaður féll til.

(8) Byggðastofnun hefur unnið að breytingum á þessu fyrirkomulagi í samvinnu við alþjónustuveitanda og ráðuneyti innviða, með hliðsjón af 2. ml. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu³, en þar segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun (nú Byggðastofnun) er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.“

(9) Í samræmi við verklag sem mótað var í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-3/2023⁴ (kafli 2.11.2.) og rakið er ítarlega í ákvörðun nr. Á-12/2024, hefur ÍSP nú sent Byggðastofnun endanlega umsókn um endurgjald vegna hreins kostnaðar við veitingu alþjónustu árið 2024. Umsóknin byggir á rauntölum úr rekstri félagsins 2024.

(10) Umsókn ÍSP sem byggði á rauntölum fyrstu 9 mánaða 2024, erfiðleikastuðlum og mælingum frá árinu 2023, auk áætlunar síðustu þriggja mánaðanna var afgreidd með ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024. Rétt er að geta þess að á nýliðnu ári verða breytingar á færslu kostnaðar innan kostnaðarlíkans ÍSP samkvæmt tilmælum Byggðastofnunar, þannig að kostnaði er jafndreift á allar vörur (ABC), en áður hafði verið stuðst við LRAIC aðferð (Long-run average incremental cost method)

2. LAGAGRUNDVÖLLUR

(11) Um lagalegan grundvöll ákvörðunarinnar er alfarið vísað til samsvarandi kafla í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024. Eins og þar er m.a. rakið þá tók Byggðastofnun við eftirlitshlutverki PFS á sviði póstmála þann 1. júlí 2021, sbr. lög nr. 76/2021 og mun því eðlilega taka mið af fyrri framkvæmd og lagatúlkun við ákvörðun sína varðandi endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu 2025.

3. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.

(12) Umsókn ÍSP er að mestu leyti samhljóða þeirri sem send var Byggðastofnun í lok nóvember 2024 og ítarlega er gerð grein fyrir í ákvörðun Á-12/2024. Nokkrar breytingar hafa þó orðið til

³ <https://island.is/reglugerdir/nr/0400-2020>

⁴ <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2023/akvordun-a3-2023-althjonustuframlag-2022.pdf>

hækkunar umsóknar um endurgjald og óskaði Byggðastofnun eftir að þær væru rökstuddar sérstaklega.

(13) Beiðni Byggðastofnunar um frekari rökstuðning var svarað með upplýsingum í tölvuskeyti dags. 30. janúar 2025 þar sem raktar voru helstu ástæður þeirra breytinga sem verða á umsókn frá 15. nóvember 2024 til endanlegrar umsóknar 25. janúar 2025. Samkvæmt ÍSP voru þær eftirfarandi:

1. Umsóknin 15. nóvember 2024 gekk út frá tímamælingum ársins 2023 og áætlun um magn síðustu þrjú mánuði ársins. Stuðlar og magn var uppfært miðað við tímamælingar 2024. Vegna fækkunar á bréfum, umfram það sem áætlanir gerðu ráð fyrir (sem má rekja til samkeppni í bréfum sem jókst síðustu þrjú mánuði ársins) leiðir til þess að kostnaður við dreifingu hvernar einingar er hærri en gert var ráð fyrir í umsókn félagsins, þann 15. nóvember 2024.

2. Ein skýringin á þeim mun sem varð á milli umsóknar félagsins, sem send var þann 15. nóvember 2024 og þeirrar sem send var þann 25. janúar 2025 liggur í síbreytilegu viðskiptaumhverfi..

Afleiðing af þessum breytingum á rekstur ÍSP á fjórða ársfjórðungi er að kostnaður félagsins deilist á færri vörur, sem eykur hreina kostnað félagsins og þar með endurgjald ríkisins vegna alþjónustu á óvirkum markaðssvæðum.

3. Þá hefur fækkun bréfa og pakka á landpóstaleiðum orðið til þess að einingarkostnaður hefur hækkað á svæði 4, auk þess hafa orðið hækkanir á samningum við landpósta þar sem þeir eru m.a. vísitölutengdir.

(14) Íslandspóstur bendir einnig á breytingar á afkomu og að, eins og fram kemur í ákvörðun Á-12/2024, liggur hluti af skýringunni á hækkun endurgjalds milli ára í þeim breytingum sem gerðar voru á aðgerðum 20 og 21 í kostnaðarlíkani ÍSP, en þær breytingar voru gerðar í samráði við Byggðastofnun. Þessar breytingar hafa áhrif til hækkunar á endurgjaldinu.

(15) Endurgjald samkvæmt endanlegri umsókn ÍSP vegna veitingu alþjónustu árið 2024 nemur kr. 680.990.100,-

4. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

4.1 ALMENNT

(16) Byggðastofnun hefur haft til meðferðar umsókn ÍSP um endurgjald vegna hreins kostnaðar sem veiting alþjónustu í póstpjónustu hefur í för með sér. ÍSP var útnefndur alþjónustuveitandi með ákvörðun PFS nr. 13/2020 til 10 ára.

(17) Eins og áður hefur verið rakið hefur Byggðastofnun þegar ákvarðað endurgjald til handa ÍSP á grundvelli umsóknar félagsins sem sett var fram í nóvember 2024 og byggði á rauntölum rekstrar fyrstu níu mánuði ársins og áætlun síðustu þriggja mánaðanna, með fyrirvara um endanlegt uppgjör. Í samræmi við verklag sem lýst er ítarlega í ákvörðun nr. Á-12/2024 hefur ÍSP nú sent Byggðastofnun endanlega umsókn um endurgjald vegna alþjónustu 2024 m.v. rauntölur úr rekstri félagsins.

(18) Veruleg hækkun var á milli umsóknanna og Byggðastofnun fór fram á auknar skýringar og rökstuðning eins og rakið er í kafla 3 hér að framan. Í kjölfarið beindi Byggðastofnun því til ÍSP að breytingar á erfiðleikastuðlum og mælingum vegna aðgerða 20 og 21 í kostnaðarlíkani félagsins yrðu endurskoðaðar þar sem þær leiddu til of mikillar hækkunar endurgjalds að mati stofnunarinnar.

(19) ÍSP uppfærði í kjölfarið breytingar sínar á kostnaðarlíkani félagsins og tekur fram að...

„Þær breytingar sem gerðar voru á aðgerð 20 og 21 í kostnaðarlíkani félagsins, sbr. umsókn, dags. 15. nóvember 2024, og ákvörðun BST- Á-12/2024, koma ekki að fullu til framkvæmda við endanlega útreikninga á hreinum kostnaði ársins 2024. Samkomulag milli aðila hefur komist á að innleiðing breytinga klárast á árinu 2025.“

(20) Byggðastofnun mun áfram vinna með ÍSP að uppfærslum og endurbótum á kostnaðarlíkani ÍSP með það fyrir augum að endurgjald til félagsins vegna veitingar alþjónustu í póstpjónustu endurspegli sem best þá byrði sem alþjónustuskyldan er á félaginu.

(21) Að teknu tilliti til endurútreiknings og breytinga sem ÍSP gerði á umsókn sinni í samvinnu við Byggðastofnun er endanlegt endurgjald til ÍSP, vegna veitingar alþjónustu í póstpjónustu árið 2024 kr. 618.012.600,- þegar hafa verið greiddar til ÍSP kr. 583.521.339,- samkvæmt ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024, sem koma til frádráttar.

4.2 – 4.8 UM EINSTAKA ÞÆTTI UMSÓKNAR ÍSP

(22) Um þessa þætti vísast til umfjöllunar samsvarandi kafla í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024 sem eiga við hér að breyttu breytanda.

4.9 GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS

(23) Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustukvaðar úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

(24) Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram að alþjónustuveitandi sækir um til Byggðastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Löggin verða ekki skilin öðru vísi en að sanngjarnt endurgjald fái með aðferðarfræði hreins kostnaðar eins og henni er lýst í viðauka II með lögnum.

(25) Eins og kemur fram í ákvörðunarorðum er niðurstaða Byggðastofnunar að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2024 sé samtals kr. 618.012.600,- Þegar hafa verið greiddar til ÍSP kr. 583.521.339,- á grundvelli ákvörðunar Byggðastofnunar nr. Á-12/2024

(26) Ríkissjóði Íslands, sem greiðandi þjónustunnar, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu ber því að greiða ÍSP nú kr. 34.491.261,-

5. UM HVORT FRAMLAGIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISAÐSTOÐ

(27) Eins og fjallað er um í 4. kafla ákvörðunar PFS nr. 1/2021 hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefið út leiðbeiningar um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart endurgjaldi sem greitt er fyrirtækjum fyrir að starfrækja þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu. Nauðsynlegt er því að kanna hvort umrætt endurgjald til ÍSP sé í samræmi við tilvitnaðar leiðbeiningar sem framkvæmdastjórnin hefur gefið út og birtar hafa verið hér á landi, í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga lokamálslið B-hluta viðauka II með lögum um pósthjónustu þar sem vikið er að greiðslu endurgjaldsins, en þar segir:

„Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismunar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“

(28) Samkvæmt orðanna hljóðan er þannig viðurkennt, í regluverkinu, að greiðsla endurgjalds vegna alþjónustu geti haft áhrif á samkeppni og þar með eftirspurn eftir þjónustu. Eftirlitsstjórnvaldinu (nú Byggðastofnun) ber hins vegar að gæta að því, eftir því sem unnt er, að mögulegar bætur hafi sem minnst áhrif á samkeppni og eftirspurn.

(29) Auk þess sem greiðsla endurgjaldsins þarf að vera í samræmi við áðurgreindar reglur og til komnar vegna þjónustu sem íslenska ríkið er skuldbundið til þess að veita í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og ákveðið með lögum þarf hún að uppfylla skilyrði sem byggja á Altmark⁵ dómnum, sem eru eftirfarandi:

„Í fyrsta lagi verður það fyrirtæki sem fær greiðslurnar að hafa tilteknar skyldur sem flokkast undir almannaþjónustu og þær skyldur verða að vera nákvæmlega skilgreindar.

Í öðru lagi verða að vera til fyrir fram skilgreindar, hlutlægar og gagnsæjar reglur, sem bæturnar eru reiknaðar út frá.

Í þriðja lagi geta bæturnar ekki verið hærrí en nauðsynlegt er til að standa straum af kostnaðinum við að rækja skyldurnar um opinbera þjónustu í heild eða að hluta til, að teknu tilliti til tekna ef um þær er að ræða og sanngjarns hagnaðar.

Í fjórða lagi að ef félagið sem veitir viðkomandi þjónustu er ekki valið samkvæmt reglum um opinber innkaup, verður að ákvarða hversu háar bæturnar eiga að vera á grundvelli greiningar á þeim kostnaði sem vel rekið fyrirtæki hefði stofnað til.”

(30) Ef skilyrði dómsins eru talin uppfyllt verður ekki talið að greiðsla endurgjalds til alþjónustuveitanda feli í sér ríkisaðstoð.

(31) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað ítarlega um hvert og eitt þessara skilyrða og vísast til þeirrar umfjöllunar hér.

(32) Það er mat Byggðastofnunar að endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu sem byggir á aðferðafræði um hreinan kostnað uppfylli þau formskilyrði sem þarf að uppfylla um slíkt endurgjald samkvæmt Altmark dómnum.

(33) Af því leiðir að endurgjald til ÍSP vegna þeirra alþjónustuskuldna sem hvíla á félaginu samkvæmt útnefningu í ákvörðun PFS nr. 13/2020, er samrýmanlegt reglum EES- samningsins um ríkisaðstoð.

⁵ Sjá nánar hér: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0280>

ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Íslenska ríkið, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, skal greiða Íslandspósti ohf., kt. 701296-6139, kr. 618.012.600,- vegna veitingar alþjónustu í pósthjónustu árið 2024. Þegar hafa verið greiddar til ÍSP kr. 583.521.339, - samkvæmt ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024, sem koma til frádráttar. Heildarupphæð til greiðslu nú er því kr. 34.491.261,-
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.

Sauðarkrókur 7. febrúar 2025

Hjalti Árnason

Arnar Már Elfasson