



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 18/2008 um lokun póstafrgreiðslu Íslandspósts hf. að Reykholti

I. Erindið

Með bréfi, dags. 25. febrúar 2008, óskaði Íslandspóstur hf. eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að fá heimild til að loka póstafrgreiðslum fyrirtækisins að Reykholti, póstnúmer 320.

Um ástæður lokunar póstafrgreiðslu á Reykholti kom fram að Íslandspóstur telji að vegna smæðar samfélagsins sé ekki þörf á að reka sérstaka póstafrgreiðslu heldur geti landpóstur frá Borgarnesi sinnt íbúum og fyrirtækjum.

Í bréfi Íslandspósts hf. kemur m.a fram að fyrirtækið hafi upphaflega sent inn umsókn til Póst- og fjarskiptastofnunar í ágúst 2005 og hafi lokunin þá verið samþykkt af Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 20. október 2005. Varð þó ekki af lokuninni á þeim tíma, þar sem Íslandspóstur tók upp samstarf við nýjan samstarfsaðila.

Með vísun í 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu upplýsti fyrirtækið jafnframt um eftirfarandi:

- “1) Póstafrgreiðsla er staðsett á Reykholti í söluturni N1, en þar eru u.þ.b. 25-30 íbúðarhús og 2 fyrirtæki eru skráð þar skv. okkar upplýsingum.
- 2) Póstafrgreiðslan þjónar fyrst og fremst íbúum sem búa við þorpið.
- 3) Dreifing verður með Landpóst (bæði bréf og skráðar sendingar). Borið er út á hvert heimili. Landpóstur verður með GSM Posa og því ætti aðgengi að vera gott.
- 4) Samgöngur við svæðið eru greiðar. Snjómokstur er 7 sinnum í viku.
- 5) Meðalfjöldi afgreiðslna á dag eru 4 (ekki er afgreiðslukerfi á staðnum), skráðar sendingar eru 1-2 á dag. Sendingar frá staðnum hafa verið undanfarið 1 á dag og almenn bréf hafa verið 4 að meðaltali.

6) Í stað afgreiðslu munu íbúar fá þjónustu sem lýst er í lið 3. Póstkassi verður áfram á Reykholti.“

II. Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 6. maí 2008, óskaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir umsögn sveitarstjórnar, vegna fyrirhugaðrar lokunar, sbr. 4. mgr. 5. gr. reglna um afgreiðslustaði nr. 504/2003.

Í bréfinu kom m.a. fram:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur borist bréf, dags. 27. mars 2008, þar sem Íslandspóstur hf. tilkynnir í samræmi við 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu nr. 504/2003, að fyrirtækið hyggist loka póstafrgiðslu fyrirtækisins að Reykholti.

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leita umsagnar sveitarstjórna á þeim stöðum sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu. Vegna þessa þá óskar Póst- og fjarskiptastofnun eftir umsögn sveitarstjórnar um þau atriði sem talinn eru upp í 2. mgr. 5. gr. reglnanna.

Þess er óskað að umsögn hafi borist fyrir 21. maí 2008.“

Umsögn Byggðarráðs Borgarbyggðar barst með bréfi, dags. 28. maí 2008. Í umsögninni kemur m.a. fram að byggðarráðið telji að leita þurfi allra leiða til að bjóða áfram upp á póstafrgiðslu í Reykholti. Jafnframt lýsir byggðaráð efasemdum um þær tölur sem fram koma í bréfi Íslandspósts frá 25. febrúar 2008 varðandi meðalfjöldu afgreiðslna á dag. Byggðarráð Borgarbyggðar telur ennfremur að það væri á skjön við jákvæða byggðaþróun að skerða þjónustu á svæðinu með því að loka póstafrgiðslu. Þá kemur fram að byggðaráð hafi á fundi með fulltrúum Íslandspósts 23. maí s.l. hvatt til þess að leitað yrði allra leiða til að tryggja að áfram yrði rekin póstafrgiðsla í Reykholti og þess óskað að Póst- og fjarskiptastofnun styddi ósk um að lokun yrði frestað þar til fullreynt væri með áframhaldandi rekstur afgreiðslu í Reykholti.

Með bréfi, dags. 5. júní 2008, var Íslandspósti hf. gefinn kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum varðandi þær umsagnir sem borist höfðu vegna umsókna fyrirtækisins um lokanir afgreiðslustaða.

Póst- og fjarskiptastofnun barst með bréfi dags. 18. júní 2008 almennar athugasemdir Íslandspósts vegna umsókna fyrirtækisins um lokanir, þar sem gerðar eru svofelldar athugasemdir:

Vegna andmæla sveitarfélaga vegna lokana á pósthúsum tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Íslandspóstur hefur óskað eftir að fá að hætta rekstri póstafréiðslu á nokkrum fámennum stöðum víðsvegar um landið. Skv. hefðbundnu vinnuferli þá hefur sveitarfélagið þar sem viðkomandi póstafréiðsla er rekin fengið að tjá sig um röksemdir Íslandspósts fyrir lokunum. Íslandspóstur hefur nú fengið að sjá þessi andmæli. Íslandspóstur mun svara þessu á almennan hátt og gildir svarið því um allar óskir okkar um lokanir póstafréiðslna.“

Íslandspóstur tekur fram að lokanir eru byggðar á viðskiptalegum rökum:

„Eðlilegt og skiljanlegt er að sveitarfélög sendi inn mótmæli vegna lokana póstafréiðslna. Það er mat okkar að efnislega séu andmælin sett fram á pólitískan hátt og byggja á pólitískum væntingum um hvaða hlutverk Íslandspóstur ætti að hafa, en ekki hvaða hlutverk Íslandspóstur hefur. Þessum ályktunum verður því ekki svarað hér.“

Rök Íslandspósts snúa að rekstrarlegum þætti málsins og eru viðskiptaleg. Það eru einfaldlega ekki viðskiptalegar forsendur fyrir því að reka sérstakar póstafréiðslur sem sjá um móttöku á pósti og afhendingu böggla þegar hægt er að nota landpósta á mun hagkvæmari hátt.

Í sveitum og fámennari byggðarlögum eru landpóstar sem sjá um dreifingu og móttöku á pósti. Þeir virka því sem n.k. pósthús á hjólum. Þessi tvö kerfi (landpóstar og póstafréiðsla) eru því rekin saman hlið við hlið á þessum stöðum, sem er óþarfi. Aðgangur að landpósti er greiður (daglegur) og þjónustustigið á að endurspeglar umfang viðskiptanna og þar sem umfang viðskipta er lítið þá á þjónusta landpósts að duga.“

Varðandi póstafréiðslur og hlutverk þeirra tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Stærsta og flóknasta hlutverk póstafréiðslna er að taka á móti pósti, afgreiða, gjaldfæra og veita upplýsingar um þjónustu. Íslandspóstur hefur verið í samstarfi við ýmsa aðila um rekstur póstafréiðslna, oft á tíðum hefur verið erfitt að viðhalda þekkingu m.a. vegna fárra viðskipta hvern dag og hárrar starfsmannaveltu. Þetta hefur m.a. valdið því að traust notenda á þjónustunni hefur minnkað. Landpóstar eru sérfræðingar í vörum okkar og því er það ótvíræður kostur fyrir viðskiptavinum að skipta við þá. Póstafréiðslur á fámennum stöðum er því n.k. milliliður sem eykur kostnað við afhendingu og móttöku.“

Hvað varðar kostnað tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Eins og þekkt er þá er dreifingar og afgreiðslukostnaður á landsbyggðinni mun hærri en á þéttbýlli svæðum. Kostnaður við að þjónusta heimili í sveitum má ekki

verða óeðlilega hár enda mun það einungis leiða til kostnaðarhækkana fyrir aðra notendur pósthjónustunnar.

Beinn kostnaður vegna samstarfs er mismikill en það má segja að óbeinn kostnaður gleymist í umræðunni. Talsvert utanumhald er vegna tölvukerfa, eftirlits, kennslu, stjórnunar, bókhalds o.fl. og því er kostnaður á hverja einingu enn meiri en sá sem samstarfsaðili fær greitt fyrir.“

Varðandi umsögn sveitarstjórna um aukinn fjölda ferðamanna svarar Íslandspóstur eftirfarandi:

„Í rökum er gjarnan vísað í aukinn fjölda ferðamanna á svæði. Því er til að svara að ferðamenn senda póstkort í 99% tilfella og því þarf ekki að reka póstafréttisla vegna þess. Frímerkjasala og póstkassi dugur.“

Þá tekur Íslandspóstur fram að nokkur sveitafélög hafi óskað eftir viðræðum við Íslandspóst um það hvers vegna farið hafi verið út í þessar aðgerðir. Hefur Íslandspóstur orðið við þeim og dregið saman sjónarmið Íslandspósts vegna þessara breytinga, sbr. eftirfarandi:

- „Markmiðið er að lækka tilkostnað við þá þjónustu sem boðið er uppá.
- Íslandspóstur verður að hagræða í rekstri sínum eins og önnur fyrirtæki.
- Gríðarlega hár einingarkostnaður á litlum stað, gerir það ekki forsvaranlegt að reka svona litla rekstrareiningu.
- Meiri kröfur íbúa að fá póst heim (ekki sækja póst í póstafréttisla).
- Póstsvæði pósthúsa stækka (ekki ósvipað og sameiningar sveitarfélaga)
- Ekki er litið á þetta sem þjónustuskerðingu þar sem landpóstur er n.k. „pósthús á hjólum“ og getur boðið sömu þjónustu og póstafréttislan. Sumir telja þetta vera þjónustuauka.
- Tiltölulega stutt í næsta þjónustupósthús þar sem íbúar sækja flest alla aðra þjónustu sem er ekki á staðnum (á við í flestum tilfellum).“

Varðandi ytri ógnir við starfsumhverfi sitt tilgreinir Íslandspóstur að auki eftirfarandi ástæður:

- „Minnkandi póstmagn (færri bréf => minni tekjur)
- Rafræn þjónusta (fækkar bréfum => minni tekjur)
- Hertari reglur um fjölpóst (=> minni tekjur)
- Hækkandi tilkostnaður (m.a. eldsneyti)
- Fækkun íbúa í sveitum (dýrari dreifileiðir)
- Samkeppni eftir 2011 (tekjur minnka um allt að 20%)
- Íslandspóstur verður að bregðast við áður en samkeppni byrjar.“

III. Forsendur og niðurstaða

Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 er hugtakið afgreiðslustaður skilgreint með eftirfarandi hætti:

Afgreiðslustaðir: Aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar.

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu er meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttaka fyrir póstsendingar. Annað veigamikilið hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinir þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem þeir hafa fengið tilkynningu um að sé á tilteknum afgreiðslustað.

Í 5. gr. reglna nr. 504/2003, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, sem Póst- og fjarskiptastofnun gaf út með heimild í 3. mgr. 15. gr. og 24. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er eftirfarandi ákvæði um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts hf.:

Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að veita þá hjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum. Ef Íslandspóstur hins vegar hyggst leggja niður afgreiðslustað þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skal eftirfarandi lagt til grundvallar:

1. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna.
2. Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar.
3. Möguleiki íbúa á að sækja hjónustu annað.
4. Samgöngur á svæðinu.
5. Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári.
6. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu.

Hyggist Íslandspóstur breyta rekstrarfyrirkomulagi afgreiðslustaðar, svo sem með því að ganga til samninga við þriðja aðila um rekstur afgreiðslu, þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skulu sömu viðmið og í 2. mgr. lögð til grundvallar eftir því sem við á. Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið að leita umsagnar sveitarstjórna um þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr., á þeim stöðum þar sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu eða breyta rekstrarfyrirkomulagi. Íslandspósti ber að tilkynna lokun á afgreiðslustað til Póst- og fjarskiptastofnunar með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Breytingar á rekstrarfyrirkomulagi skal tilkynna með eins mánaðar fyrirvara.

Eins og fram kemur í 1. mgr. 5. gr. reglna um staðsetningu afgreiðslustaða o.fl., þá ganga reglurnar út frá þeirri grunnforsendu að núverandi fjöldi afgreiðslustaða sé nægjanlegur til að veita þá hjónustu sem Íslandspósti ber að veita lögum samkvæmt. Ef Íslandspóstur hyggst hins vegar leggja niður afgreiðslustað þá skal leggja slíka beiðni fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar, sbr. 2. mgr. Tiltekið er í 6. töluliðum hvað Póst- og fjarskiptastofnun ber að leggja til grundvallar þegar beiðni er lögð fram. Töluliðir 2, 3, 4 og 6 ganga út frá þeirri forsendu að skoða

þurfi með tilliti til staðhátta hvort íbúarnir geti sótt þjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar sem Íslandspóstur rekur. Töluliðir 1 og 5 fjalla um umfang þess reksturs sem fram fer á afgreiðslustaðnum.

Leggja þarf sjálfstætt mat á hverja beiðni um lokun póstafræðslustaðs, með hliðsjón af ofangreindum skilyrðum.

Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar

Fyrsta atriðið sem líta ber til er fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir. Samkvæmt upplýsingum í umsókn Íslandspósts bjuggu 42 íbúar við þorpið þann 1. desember 2007 skv. upplýsingum frá Hagstofu. Alls búa þó 369 manns í pósthúsi 320, en þess ber þó að geta að íbúar utan þéttbýliskjarnans njóta nú þegar þjónustu landpósts og má því líta svo á að lokun póstafræðslu hafi mest áhrif á íbúa þéttbýliskjarnans að Reykholti.

Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu

Frá Reykholti eru um 43 km á Borgarnes þar sem nálgast má alla þjónustu, en íbúar sækja almennt alla þjónustu til Borgarnes. Þá eru samgöngur greiðar, en snjómokstur er 7 sinnum í viku þegar svo ber undir.

Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti er meðalfjöldi afgreiðslna um 4 á dag og skráðar sendingar eru á milli 1-2 á dag. Tölur um fjölda afgreiðslna á Reykholti benda því til þess að notkun afgreiðslustaðarinnar hafi ekki verið það mikil að það geti réttlætt nauðsyn áframhaldandi reksturs hans í óbreyttri mynd.

Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu

Í því tilviki sem hér um ræðir hyggst Íslandspóstur í stað hefðbundins afgreiðslustaðar, reka heimaakstursþjónustu með landpósti og keyra sendingar heim til einstaklinga og fyrirtækja, eða eins og Íslandspóstur nefnir það „pósthús á hjólum“. Í því felst einnig að landpóstur tekur á móti sendingum og bréfum um leið og dreifing fer fram á hvert heimili og öll fyrirtæki. Að auki verður áfram póstkassi á Reykholti.

Þá verður að telja að Íslandspóstur hf. hafi fullreynt rekstur afgreiðslustaðar að Reykholti, þar sem rekstri hafi verið haldið áfram frá árinu 2005, þrátt fyrir ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 20. október 2005 um heimild til lokunar afgreiðslustaðarinnar.

Lágmarkskröfur um gæði pósthjónustu

Auk ofangreindra atriða sem taka ber til greina við mat á því hvort heimila megi lokun póstafræðslustaða, ber að virða kröfur um gæði pósthjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Lágmarksinntak þeirrar pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu, sem Íslandspósti er skylt

að veita sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, felur m.a. í sér „aðgang að póstafréiðslu og pósthjónustu vegna bréfa“ o.fl., sbr. 3. mgr. 6. gr. sömu laga, sbr. einnig 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þá er kveðið á um það í 11. gr. laganna að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja við val á rekstrarleyfishafa til þess að fara með einkarétt ríkisins, að veitt verði fullnægjandi þjónusta um land allt, auk þess sem í 22. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er áskilin krafa um gæði alþjónustu. Í reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu eru tilgreindar þjónustu- og gæðakröfur varðandi útburð og opnunartíma afgreiðslustaða. Í 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að opnunartími afgreiðslustaða skuli taka mið af almennum opnunartíma samsvarandi þjónustu, en við mat á því hvað telst hæfilegur opnunartími má einnig taka mið af fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðurinn þjónar sem og stærð svæðisins sem um ræðir.

Umsögn sveitarstjórnar

Póst- og fjarskiptastofnun er að auki heimilt að leita umsagnar sveitarstjórnar, eins og fram kemur í 3. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu.

Í umsögn Byggðarráðs Borgarbyggðar kemur m.a. fram að byggðarráðið telji að leita þurfi allra leiða til að bjóða áfram upp á póstafréiðslu í Reykholti. Byggðarráð Borgarbyggðar telur jafnframt að það væri á skjön við jákvæða byggðaþróun að skerða þjónustu á svæðinu með því að loka póstafréiðslu.

Samantekt

Ein meginskylda Íslandspósts er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til póstméðferðar. Engin breyting er boðuð af hálfu Íslandspósts varðandi útburð póstsendinga á svæðinu. Breytingin felst eingöngu í þeim þætti starfseminnar er varðar móttöku sendinga á sérstökum afgreiðslustað. Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hf. hefur boðað með lokun afgreiðslustaðarins að Reykholti verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landpósturinn mun nú taka á móti póstsendingum hjá íbúum að Reykholti með sama hætti og hann hefur gert hjá íbúum utan þéttbýliskjarnans. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er eina óhagræðið sem felst í þessu fyrirkomulagi fyrir íbúa á staðnum fólgið í því að íbúar hafa ekki val um hvenær þeir koma póstsendingum til skila, heldur eru að einhverju leyti bundnir af ferðum landpóstsins og/eða íbúar verða að komast að samkomulagi við landpóstinn um hvernig móttöku sendinga er best háttáð.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar eru þessar breytingar á þjónustuháttum til þess fallnar að ekki sé eins mikil þörf og áður að reka hefðbundna póstafréiðslu á Reykholti. Tölur um fjölda afgreiðslna á Reykholti benda einnig til þess að notkun afgreiðslustaðanna hafi ekki verið það mikil að það geti réttlæt nauðsyn þess að þeir væru reknir áfram í óbreyttri mynd. Ekkert er fram komið sem gefur tilefni til að vefengja umræddar tölur.

Þá verður að taka undir með Íslandspósti að umfang þeirra viðskipta sem fram fer í núverandi afgreiðslustað á Reykholti sé ekki af þeirri stærðargráðu að það geti réttlætt rekstur póstaafgreiðslunnar í óbreyttri mynd.

Jafnframt er það mat stofnunarinnar að sú þjónusta sem Íslandspóstur hyggst bjóða íbúum að Reykholti fullnægi gæðakröfum laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti skuli heimilt að loka afgreiðslustað pósthjónustu að Reykholti.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspósts hf., frá 25. febrúar 2008, og heimilar fyrirtækinu að loka þeirri póstaafgreiðslu sem rekin hefur verið að Reykholti, póstnúmer 320, frá og með 1. ágúst n.k.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 18. júlí 2008
Virðingarfyllst,

Björn Geirsson f.h. forstjóra

Vera Sveinbjörnsdóttir