

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

30. desember 2008 er úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála saman komin að Vegmúla 2, Reykjavík, til þess að kveða upp úrskurð í ágreiningsmáli nr. 7/2008.

Þingeyjarsveit

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

og

Íslandspósti hf.

Nefndina skipa: Ólafur Garðarsson hrl. formaður og meðnefndarmennirnir Heimir Haraldsson endurskoðandi og Guðjón Kárason verkfræðingur.

Fyrir nefndinni liggur kæra frá Þingeyjarsveit dags. 22. september 2008, þar sem kærð er ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 12. ágúst 2008, en með henni Íslandspósti hf. veittur réttur til þess að loka póstafréttum sinni á Laugum.

Krafa Þingeyjarsveitar er að ákvörðun PFS verði ógilt.

Af hálfu PFS er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað og að nefndin staðfesti hina kærðu ákvörðun PFS frá 12. ágúst 2008.

Úrskurðarnefnd hefur tekið þá ákvörðun að aðild að ágreiningsmáli þessu skuli háttað þannig að Þingeyjarsveit sé sóknaraðili en Íslandspóstur hf. og PFS varnaraðilar. Í ljósi málavaxta taldi nefndin ekki þörf á munnlegum flutningi og var því ágreiningsmálið tekið til úrskurðar þegar safnað hafði verið gögnum.

1.0 Málavextir.

Með bréfi, dags. 25. febrúar 2008, óskaði Íslandspóstur hf. eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að fá heimild til að loka póstafréttum fyrirtækisins að Laugum, póstnúmer 650. Um ástæður lokunar póstafréttum á Laugum kom fram að Íslandspóstur telji að vegna smáðar samfélagsins sé ekki þörf á að reka sérstaka póstafréttum heldur sé hægt á auðveldan hátt að leysa af hendi þjónustu póstafréttum með landpósti. Með vísun í 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu upplýsti fyrirtækið jafnframt um eftirfarandi:

“1) Skv. skrár eru 47 heimili og 13 fyrirtæki á Laugum.

2) Pósthúsið þjónar fyrst og fremst íbúum á Laugum og örfáum nálægum sveitabæjum.

3) Dreifing verður daglega í höndum Landpósts (bæði bréf og skráðar sendingar). Settir verða upp póstkassar til þeirra sem ekki hafa verið með póstkassa. Því ætti aðgengi að vera gott.

- 4) Samgöngur við svæðið eru greiðar. Snjómokstur er 7 sinnum í viku.
- 5) eðalfjöldi afgreiðslna á dag eru um 10-15, (ekki er afgreiðslukerfi á staðnum), skráðar sendingar eru á milli 3-4 sendingar á dag. Sendingar frá staðnum hafa verið undanfarið 2-3 á dag og almenn bréf hafa verið á milli 10-15 að meðaltali frá einstaklingum, en mun meira magn kemur frá 2 stærstu fyrirtækjunum á svæðinu (Framhaldsskólanum og Sparisjóðnum).
- 6) Í stað afgreiðslu munu íbúar fá aukna þjónustu með landpósti 5 sinnum í viku. Póstkassi verður í þorpínu, við banka eða framhaldsskólann (sem er stærsti vinnustaðurinn).“

Með bréfi, dags. 7. maí 2008, óskaði PFS 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 póstafrgreiðslu fyrirtækisins á Laugum.

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 sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar barst með bréfi dags. 23. maí 2008. Í umsögn sveitarfélagsins er vísað í bókun sveitarstjórnar frá 22. maí 2008, þar sem fram kemur að sveitarstjórn leggist alfarið gegn lokun póstafrgreiðslunnar sökum þess að fyrirhuguð lokun muni þýða skerta þjónustu við íbúa á umræddu þjónustusvæði.

Þá er tekið fram í bréfinu að sveitarstjórn Þingeyjarsveitar hafi óskað eftir fundi með forsvarsmönnum Íslandspósts. Í kjölfarið hafi fulltrúar Íslandspósts hf. mætt á fund með sveitarstjórn þann 10. apríl 2008. Í bréfi sveitarstjórnar er tekið fram að á fundinum hafi komið fram að útfærslu Íslandspósts hf. á fyrirkomulagi pósthjónustunnar hafi þá ekki verið lokið.

Í framhaldi af fundinum áttu oddviti og sveitarstjóri fund með stjórnarformanni og sparisjóðsstjóra um málefni póstafrgreiðslu, þar sem ræddar voru hugmyndir um áframhaldandi þjónustu á Laugum, en þó minni að umfangi en áður. Hvatti sveitarstjórn Íslandspóst hf. með bréfi, til þess að hefja viðræður við Sparisjóð S-Þingeyinga um áframhaldandi þjónustu. 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.

PFS 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 hf. tekur fram að mati fyrirtækisins eru lokanir 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 endurspegla umfang viðskiptanna og þar sem umfang viðskipta er lítið þá á þjónusta landpósts að duga.“

Varðandi póstafréiðslur og hlutverk þeirra tekur Íslandspóstur hf. 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 hf. 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 hf. 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 póstafrgreiðslu vegna þess. Frímerkjasala og póstkassi dugar.“

Þá tekur Íslandspóstur hf. fram að nokkur sveitafélög hafi óskað eftir viðræðum við Íslandspóst hf. um það hvers vegna farið hafi verið út í þessar aðgerðir. Hefur Íslandspóstur hf. orðið við þeim og dregið saman sjónarmið Íslandspósts hf. 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 póstafrgreiðslu).
- Póstsæði 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 póstafrgreiðslan. 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 hf. 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.“

Með bréfi, dags. 18. júlí 2008, óskaði PFS eftir nánari skýringum Íslandspósts hf. varðandi það hvort Íslandspóstur hefði orðið við óskum sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar um að hefja viðræður við Sparisjóð S-Þingeyinga um áframhaldandi þjónustu.

Í svörum Íslandspósts hf. sem bárust PFS þann 21. júlí ítrekaði Íslandspóstur hf. þá afstöðu sína að Íslandspóstur hf. telur sig vita fyrir vísit að hægt sé að þjónusta umrætt svæði með landpóstaneti Íslandspósts hf. Landpóstar séu pósthús á hjólum og því sé ekki verið að leggja niður þjónustu á Laugum, heldur hún einungis færð úr húsi yfir í „póstbíl“, sem mun koma með og sækja sendingar eftir þörfum. Því hefði

Íslandspóstur hf. ekki talið þörf á því að hefja frekari viðræður vegna póstafréttisla á Laugum.

Þingeyjarsveit kærði ákvörðun PFS með kærnu þann 22. september 2008. Sú kæra er hér til umfjöllunar.

2.0 Málsástæður kæranda.

Í kærnu Þingeyjarsveitar, dags. 22. september 2008, koma fram eftirfarandi atriði til stuðnings máli þeirra:

Kærendur telja að með ákvörðun sinni hafi PFS brotið gegn lögum um pósthjónustu nr. 19/2002. Samkvæmt 2. gr. þeirra er markmið laganna að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Í 6. gr. laganna kemur fram að öllum landsmönnum skuli vera tryggður aðgangur á jafnræðisgrundvelli að alþjónustu. Í alþjónustu felst skv. 2. mgr. 6. gr. aðgangur að póstafréttisla og nánar tiltekinnar pósthjónustu. Engan veginn er unnt að halda því fram að aðgangur kæranda að ofangreindri alþjónustu verði á jafnræðisgrundvelli verði lokun póstafréttislaunar staðfest. Svokölluð “pósthjónusta á hjólum” bætir þar engu úr.

2. Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu.

Í ákvörðun PFS segir “ Á Laugum er ekki starfrækt verslun”. Þetta er rangt. Það er starfrækt verslun á Laugum sem flestir íbúar á Laugum sækja nær daglega.

Þá segir enn fremur í ákvörðun PFS að samgöngur séu greiðar og snjómokstur 7 sinnum í viku. Þessi staðhæfing á eingöngu við þegar veður eru skapleg. Algengt er að samgöngur liggi niðri um skemmri eða lengri tíma á vetrinum, sérstaklega í norðlenskum norðangarra og stórhrið.

3. Skerðing þjónustu.

Kærendur telja að lokun póstafréttislaunar á Laugum muni skerða aðra þjónustu á staðnum verulega. Til að mynda mun það hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir þá aðila sem eru að reyna að halda úti verslun á staðnum ef íbúar fara að fara í auknum mæli til Akureyrar eða Húsavíkur vegna póstafréttisla. Þá mun þessi skerðing bitna sömuleiðis á öðrum þjónustuaðilum og íbúum á staðnum.

4. Smæð samfélagsins.

PFS tekur undir þau rök Íslandspóstis hf. að smæð samfélagsins réttlæti lokun póstafréttislaunar á Laugum og er sérstaklega tilgreint að íbúar hafi verið 681 1. des. 2007. Kærendur benda hins vegar á að á Laugum er rekinn framhaldsskóli þar sem 80% nemenda eru ekki með skráða búsetu á staðnum en búa í sveitarfélaginu um 9 mánuði á ári og nýta þá þjónustu sem þar er í boði á hverjum tíma. Allar staðreyndir um íbúafjölda og smæð samfélagsins verði því að skoða í því ljósi.

B Varakrafa:

Um rökstuðning fyrir varakröfu benda kærendur á það að Íslandspóstur h.f. hafi í raun samþykkt að skoða aðrar leiðir og þess vegna verði að fresta lokun afgangislaunar um stund eða á meðan önnur útfærsla verði skoðuð til hlítar.

3.0 Málsástæður Íslandspóstis.

Íslandspóstur svaraði kæru Þingeyjarsýslu í eftirfarandi orðum:

Umsókn um lokun á Laugum var unnin í samræmi við reglur um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu nr. 504/2003. Við útfyllingu umsóknar var stuðst við fimmtu grein og leitast við að svara þeim spurningum sem þar eru settar fram við mat á beiðninni.

Kröfugerð Þingeyjarsveitar er sett fram í 5 liðum auk varakröfu. Íslandspóstur leggur hér fram greinargerð þar sem þessum liðum er svarað.

1. Varðandi brot á lögum um pósthjónustu og orðalag kæranda að **“Svokölluð pósthjónusta á hjólum bætir þar engu við”**, þá er Íslandspóstur ósammála þessari túlkun. Íslandspóstur bendir á að um 6000 heimili njóta sambærilegrar hjónustu landpósta á Íslandi og gengur sú hjónusta vel.

*Íslandspóstur telur ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar vera faglega og vel unna. Íslandspóstur lagði fram vel rökstudda umsókn sem er byggð á lögum og reglugerðum um pósthjónustu. Ekki er nægjanlegt fyrir kæranda að taka hluta úr póstlögum eða póstreglugerð og túlka sér í hag, heldur verður að skoða lögin og reglugerðina í heild sinni. Íslandspóstur vill þó benda sérstaklega á ákvæði í kafla IV, 6. grein lið b. **“Að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins hjónusta”**. Hægt er að nefna meirihluta íbúa í Þingeyjarsveit (sjá lið 5) og mun stærri sveitarfélög¹ þar sem ekki er starfrækt sérstök póstaafgreiðsla, heldur sinnir landpóstur hjónustu á því svæði.*

2. Á þeim tímapunkti sem umsókn var rituð var ekki verslun á staðnum, né hafði verið um nokkurt skeið, skv. upplýsingum frá heimafólki. Þess ber að geta að ekki var sérstaklega óskað eftir upplýsingum um verslanir eða aðra starfsemi á staðnum. Þessar upplýsingar eru því settar aukalega fram.

*Varðandi seinnihluta greinar 2 í kærinni þar sem segir **“að samgöngur séu greiðar og snjómokstur 7 daga vikunnar”**... **“Algengt er að samgöngur liggja niðri um skemmri eða lengri tíma á vetrum, sérstaklega í norðangarra og stórhrið”**. Þá bendir Íslandspóstur á að við slíkar aðstæður er yfirleitt ekki fært fyrir flutningsaðila eða landpósta til að koma pósti á staðinn. Slík veður heyra til undantekninga nú á dögum. Þessi klausa virðist byggja á þeim skilningi að starfsmenn Íslandspóstis eigi að geta verið á ferðinni í veðrum þegar aðrir geta ekki athafnað sig.*

3. Skerðing hjónustu. Íslandspóstur telur að íbúar á Laugum eigi ekki að þurfa að sækja póstaafgreiðslu í önnur bæjarfélög, þar sem landpóstur getur sinnt öllu því sem er gert á póstaafgreiðslu. Því á þessi breyting ekki að bitna á

¹ Flúðir, Stokkseyri, Eyrabakki, Borgarfjörður Eystri, Bakkafjörður, Bifröst, Hvanneyri.

möguleikum þeirra sem halda úti verslun eða annari þjónustu við íbúa á staðnum.

4. Í upphaflegri umsókn var sagt að íbúar á Laugum séu 681, það er reyndar ekki rétt því íbúarnir eru 107 íbúar² talsins. Póstafgreiðslan á Laugum þjónar íbúum í póstnúmeri 650. Sveitarfélagið Þingeyjarsveit er hins vegar mun stærra og búa þar um 700 íbúar.³ Í Þingeyjarsveit er líka póstnúmer 641 Húsavík og 645 Fosshóll, en íbúum í því póstnúmeri er þjónustað með landpósti. Því má segja að þarna sé ákveðin mismunun á þjónustu við íbúa í sömu sveit. Varðandi það að um 80% nemenda sé ekki með skráða búsetu þá þýðir það um 80 íbúa fjölgun að hámarki.⁴ Það eitt og sér breytir ekki forsendum umsóknarinnar. Í viðauka er listi yfir þá bæi sem eru skráðir í póstnúmeri 650.

B) Varakrafa. Varðandi aðrar útfærslur þá hefur Íslandspóstur verið í sambandi við Sparisjóð Suður-Þingeyinga en út úr þeim viðræðum hefur ekki komið neitt nýtt fram sem breytir forsendum umsóknarinnar. Þess ber að geta að Íslandspóstur hefur óskað eftir svipuðum lokunum á nokkum öðrum stöðum á sömu forsendum.

4.0 Málsástæður PFS.

Úrskurðarnefnd óskaði eftir að fá afstöðu PFS í málinu skýrða frekar og varð stofnunin við þeirri beiðni með bréfi þann 14. október 2008. Fara hér á eftir þeir hluta bréfsins er varða málsástæður á bak við ákvörðun PFS:

3. **Upplýsingar í beiðni Íslandspósts um lokun póstafrgreiðslu og umsögn sveitarstjórnar**

Í kæru Þingeyjarsveitar, dags. 22. september 2008, er vísað til þess að Póst- og fjarskiptastofnun hafi kallað eftir umsögn sveitarstjórnar. Nánar tiltekið segir í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 7. maí 2008, þar sem óskað var eftir ofangreindri umsögn:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur borist bréf, dags. 25. febrúar 2008, þar sem Íslandspóstur hf. tilkynnir í samræmi við 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir póstþjónustu nr. 504/2003, að fyrirtækið hyggist loka póstafrgreiðslu fyrirtækisins að Laugum.

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.“

Eins og fram kemur í kæru, kom fram í umsögn sveitarstjórnar dags. 23. maí 2008, að sveitastjórnin legðist alfarið gegn lokun póstafrgreiðslunnar sökum þess að fyrirhuguð lokun myndi þýða skerta þjónustu við íbúa á umræddu þjónustusvæði. Þá kom einnig fram að sveitastjórn hefði rætt við Íslandspóst og ennfremur að hvatt hefði verið til frekari viðræðna um áframhaldandi póstþjónustu.

² <http://www.hagstofa.is>

³ http://www.thingeyjarsveit.is/default.asp?sid_id=4438&tre_rod=003|001|&tId=1

⁴ <http://www.laugar.is/vefur/?p=skolinn>

Í umsögn sveitarstjórnar er aftur á móti í engu kveðið á um þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr. 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu nr. 504/2003.

Tilgangur með umsögn er að fá sjónarmið sveitarstjórnar, sem ætla má að hafi útarlega þekkingu á staðhátum og sérstökum aðstæðum sem kunna að vera fyrir hendi.

Póst- og fjarskiptastofnun staðreyndi upplýsingar í beiðni Íslandspósts um lokun póstafréiðslu m.a. með því að fletta upp fjölda íbúa í þjóðskrá og fletta upp upplýsingum um fjarlægðir frá næstu bæjum.

Þá taldi Póst- og fjarskiptastofnun ekki ástæðu til að draga í efa upplýsingar um að á staðnum væri ekki verslun, þar sem ekki fundust upplýsingar um verslun á vefsíðu Símaskrár, www.ja.is. Samkvæmt nýjum upplýsingum, opnaði verslunin Útibú Dalakofans, á sumardaginn fyrsta, þ.e. 24. apríl 2008. Beiðni Íslandspósts um lokun póstafréiðslu er hinsvegar dagsett 25. febrúar 2008. Aftur á móti hefði sveitarstjórn verið í lófa lagt að upplýsa Póst- og fjarskiptastofnun um breyttar aðstæður á Laugum. Ekki verður þó talið að upplýsingar um þetta hefðu einar og sér leitt til annarrar niðurstöðu heldur en komist var að í ákvörðun nr. 20/2008.

Í kærnu Þingeyjarsveitar kemur einnig fram að skoða þurfi staðreyndir um íbúafjölda og smæð samfélagsins í ljósi þess að 80% nemenda í framhaldsskólans á Laugum sé ekki með skráða búsetu á staðnum. Sveitarstjórn hefði jafnframt getað komið á framfæri sjónarmiðum um fjölda íbúa á Laugum í umsögn sinni, enda er sérstaklega beðið um það í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar.

Um 100 nemendur stunda nám við framhaldsskólann á Laugum og samkvæmt því má ætla að 80 nemendur séu búsettir þar, auk hinna 681 íbúa sem skráðir eru með fasta búsetu á Laugum, samkvæmt Þjóðskrá. Í ljósi ofangreinds má vel ætla að íbúar á Laugum séu um 761 stóran hluta ársins.

Þrátt fyrir ofangreint, er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að niðurstaða stofnunarinnar hefði líklega orðið sú sama hvað varðar heimild til handa Íslandspósti til að loka afgreiðslustaðnum á Laugum, með vísan til þess að fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum er eftir sem áður afar lítill.

4. Skilyrði laga og aðgengi að pósthjónustu

Kærandi telur að með ákvörðun sinni hafi Póst- og fjarskiptastofnun brotið gegn lögum um pósthjónustu nr. 19/2002.

Póst- og fjarskiptastofnun telur með vísan til rökstuðnings sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, að fjallað hafi verið með afar skýrum og greinargóðum hætti um skilyrði laga fyrir lokun póstafréiðslu í ákvörðun stofnunarinnar nr. 20/2008, til þess að tryggja að ekki væri vikið frá þeim.

Í 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu er gert ráð fyrir ákveðnum heimildum

Íslandspóstur til að móta þjónustu sína með tilliti til staðháttar varðandi fjölda póstafræðslu.

Vísar Póst- og fjarskiptastofnun til úrskurðar úrskurðarnefndar í ágreiningsmáli nr. 3/2007 um lokun póstafræðslu á Stað, en í úrskurðinum er ítarlega fjallað um markmið laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglur um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu nr. 504/2003. Þá má jafnframt benda á úrskurð úrskurðarnefndar nr. 11/2006, sjá einkum bls. 6, þar sem segir „Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Reglur um alþjónustu sem rekstrarleyfishöfum á sviði pósthjónustu ber að veita öllum landsmönnum miða að því að allir sem búi við sambærilegar aðstæður njóti sömu þjónustu. Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir því að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.“

Þá verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við skyldur sínar um pósthjónustu á Laugum, þrátt fyrir heimild um lokun póstafræðslunnar á Laugum. Landspósturinn mun taka á móti póstsendingum á ferðum sínum og er því þessi þjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður, þegar hún fór aðeins fram á afgreiðslustað.

Varðandi það sjónarmið kæranda að lokun póstafræðslu á Laugum muni skerða aðra þjónustu á staðnum, þá reyndi ekki á það í hinni kærðu ákvörðun. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er hér um að ræða sjónarmið af byggðapólitískum toga. Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar byggir hinsvegar eingöngu á þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, sem settar eru með stoð í 3. mgr. 15. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, auk þess sem byggt var á almennum skilyrðum laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, þ.á.m. varðandi kröfur laganna um þjónustu og gæði.

Samkvæmt ofangreindu telur Póst- og fjarskiptastofnun að hún hafi í einu og öllu farið að lögum í ákvörðun sinni.

Auk þeirra raka sem koma fram hér að ofan vísar Póst- og fjarskiptastofnun til þess rökstuðnings sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun og ítrekar kröfu sína um að hin kærða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar verði staðfest.

5.0 Niðurstaða.

Úrskurðarnefnd hefur fundað um málið, skoðað lög, reglugerðir og aðrar réttarheimildir. Að störfum sínum loknum hefur nefndin komist að niðurstöðu. Ekki þótti efni til þess að flytja málið munnlega og verður því úrskurðað í málinu á grundvelli skriflegra gagna.

Kærandi telur að túlkun PFS á IV. kafla í lögum nr. 19/2002 um pósthjónustu sem varða alþjónustu, sé röng. Umræddur kafli, IV. kafli, er ein lagagrein og hljóðar hún svo:

IV. kafli. Alþjónusta. 6. gr. Íslenska ríkið skal tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Við úthlutun rekstrarleyfa fyrir pósthjónustu, sbr. 14. gr., getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á rekstrarleyfishafa, einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu. Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að með alþjónustu sem rekstrarleyfishafar, einn eða fleiri, veita séu uppfylltar eftirfarandi kröfur:

- a. að boðin sé þjónusta sem uppfyllir grunnkröfur,
 - b. að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta,
 - c. að þjónustan sé veitt án mismununar af nokkru tagi, en sérstaklega án mismununar af stjórnálegum, trúarlegum eða hugmyndafræðilegum toga,
 - d. að þjónusta verði ekki stöðvuð nema af ófyrirsjáanlegum ástæðum,
 - e. að þjónustan þróist í takt við tækni-, hagfræði- og félagslegt umhverfi og þarfir notenda. Að lágmarki skal í alþjónustu vera innifalinn aðgangur að póstafréttum og pósthjónustu vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðarsendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum.
- Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa. Skyldur er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum. Samgönguráðherra skal setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að staðið verði við skyldur ríkisins um pósthjónustu sem alþjóðlegir samningar kveða á um.

Athugasemdir með 6. gr. laga nr.19/2002 má finna í þingskjali nr. 169 og fara þær hér á eftir:

Í þessari grein er að finna umfjöllun um alþjónustu. Fyrst er alþjónusta skilgreind út frá almennum kröfum sem teknar eru nánast orðrétt upp úr tilskipun 97/67/EB og síðan með tilliti til þjónustubátta sem efnislega miðast einnig við tilskipunina. Eins og segir í almennum athugasemdum með frumvarpinu er ein helsta breyting frumvarpsins frá gildandi lögum að lögð er áhersla á að í stað þess að ríkið taki á sig skyldur við landsmenn í formi grunnpósthjónustu leggi íslenska ríkið skyldur á rekstrarleyfishafa að tryggja landsmönnum alþjónustu með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Til þess að ná megi þessu markmiði er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leggja kvaðir á rekstrarleyfishafa, einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu. Kvaðir þessar skulu skráðar í leyfisbréf viðkomandi rekstrarleyfishafa. Stofnunin skal einnig hafa eftirlit með því að staðið sé við skyldur ríkisins samkvæmt alþjóðlega póstsamningnum enda hafi hann verið staðfestur af ríkisstjórninni.

Hinar almennu kröfur sem uppfylla skal með alþjónustu eru taldar upp í 2. mgr. Í fyrsta lagi skal alþjónusta uppfylla grunnkröfur og er útlistun á þeim að finna í orðskýringum 4. gr. Sem dæmi um grunnkröfur eru ákvæði um leynd bréfaskipta og flutning hættulegrar vöru en hvoru tveggja eru gerð nánari skil í öðrum greinum þessa frumvarps. Í öðru lagi er um að ræða kröfur um jafnræði, órofna þjónustu og þróun þjónustu í takt við þjóðfélagslegt umhverfi og þarfir notenda.

Í næstu málsgrein er upptalning alþjónustubátta, þ.m.t. aðgangur að póstafréttum og pósthjónustu vegna ýmissa sendingartegunda. Tegundir póstsendinga sem falla undir alþjónustu eru að mestu leyti í samræmi við 4. gr. gildandi laga sem fjallar um skyldur ríkisins, þ.e. grunnpósthjónustu. Þess ber samt að geta að bögglasendingar í alþjónustu eru samkvæmt fyrrnefndri tilskipun takmarkaðar við 10 kg, en innlendum eftirlitsstofnunum er þó heimilt að hækka mörkin í 20 kg. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að festa mörkin við 20 kg. Í stað verðsendinga í gildandi lögum koma tryggðar sendingar þar sem sendandi kaupir tryggingu í samræmi við verðmæti

sendingarinnar. Í samræmi við tilskipunina er sett 2 kg hámark fyrir blindrasendingar sem falla undir alþjónustu. Við upptalningu á dagblöðum, vikublöðum og tímaritum hefur verið bætt bókum og verðlistum.

Alþjónustu tengjast ýmsar skyldur ríkisins um dreifingu á pósti sem kemur frá útlöndum. Þar á meðal er skylda að dreifa böggjum allt að 20 kg. 5. mgr. kemur í stað 5. gr. gildandi laga.

Samgönguráðherra er í frumvarpinu veitt heimild til að setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu. Slík reglugerð mun koma í stað gildandi reglugerðar um grunnpóstþjónustu og er talið æskilegt að hún verði birt sem fyrst eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Þær skyldur alþjónustuveitanda sem þetta mál varða er að finna hér að ofan og í og reglum nr. 504/2003 um alþjónustu. Ber fyrirtækinu meðal annars að taka á móti póstsendingum á afgreiðslustöðum sínum og afhenda þar böggla sem ekki hefur tekist að koma til skila með útkeyrslu.

Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hf. boðaði við pósthjónustu á Laugum verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landspósturinn mun taka á móti póstsendingum á ferðum sínum og er því þessi þjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður. Þjónustustig gagnvart íbúum Lauga er hið sama og það sem flestir íbúar utan þéttbýliskjarnans njóta.

Þegar ákvörðun PFS var tekin starfaði ekki verslun á Laugum. Enda þótt að tekið sé tillit til þess og að skráðir nemendur í framhaldsskólanum séu þar mestan hluta ársins fjölgar íbúum Lauga ekki að ráði, verða u.þ.b. 760 í stað 681 skv. þjóðskrá. Eftir stendur einnig að samkvæmt þeim upplýsingum sem Íslandspóstur veitir um rekstrartölur útibúsins á Laugum er varla réttlætanlegt frá viðskiptalegu sjónarmiði að rekstur haldi áfram í óbreyttri mynd.

Kærandi telur að viðræður aðila hafi borið ávöxt með því að Íslandspóstur hafi gefið vilyrði til þess að litið yrði á aðra möguleika. Verður hins vegar ekki ráðið af öðrum gögnum málsins og gegn eindreginni neitun annara aðila að Íslandspóstur hafi beinlínis skuldbundið sig til þess að fara aðra leið en þá sem kosin var.

Nefndin telur að enda þótt lagðar væru til grundvallar allar þær upplýsingar sem kærandi bendir á við töku ákvörðunar PFS hefði endanleg niðurstaða stofnunarinnar verið hin sama sbr. greinargerð PFS. Að mati nefndarinnar samræmist túlkun PFS lagatextanum, ætlun löggjafans og tilgangi lagana. Er það því ákvörðun nefndarinnar að staðfesta ákvörðun PFS með tilvísun til forsendna hennar.

6.0 Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 12. ágúst 2008 er staðfest með tilvísun til forsendna hennar.

Ef aðilar máls vilja ekki una úrskurði þessum þarf að bera hann undir dómstóla innan sex mánaða frá því að aðilar fengu vitneskju um hann.

Reykjavík, 30. desember 2008

Ólafur Garðarsson, hrl., formaður

Guðjón Kárason, verkfr.

Heimir Haraldsson, endursk.