



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

PFS(20)-09

## Samráð við hagsmunaaðila vegna útnefningar alþjónustuveitanda í pósthjónustu



Póst- og fjarskiptastofnun

Júní 2020

## Efnisyfirlit

1	Almennt .....	3
1.1	Póstrekendur .....	3
1.2	Bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019, útnefning Íslandspósts ohf. sem alþjónustuveitanda	4
1.3	Afmörkun samráðs .....	6
1.4	Kynning á samráðsskjalinu .....	6
1.5	Ýmsar tölulegar staðreyndir .....	8
2	Alþjónusta og helstu álitæfni í tengslum við kostnað af alþjónustu .....	11
2.1	Er þörf á alþjónustu? .....	11
2.2	Almennt um alþjónustubyrði .....	11
2.3	Rekstur afgreiðslustaða .....	12
2.4	Nánari afmörkun á tegundum þjónustu innan alþjónustu.....	15
2.4.1	Um bréf.....	16
2.4.2	Um pakka.....	17
2.4.3	Önnur þjónusta.....	17
2.5	Fjöldi dreifingardaga.....	18
2.5.1	Fjöldi dreifingardaga, þróun hér á landi .....	19
2.6	Virk markaðssvæði .....	21
2.7	Óvirk markaðssvæði .....	25
2.8	Möguleikar til að draga úr kostnaði vegna alþjónustu.....	30
2.9	Sama gjaldskrá um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu .....	32
2.10	Blindrasendingar.....	36
2.11	Útgáfa frímerkja .....	36
2.12	Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.....	38
2.12.1	Skyldubundin þjónusta .....	38
2.12.2	Valfrjáls þjónusta.....	40
2.12.3	Tap vegna erlendra sendinga .....	41
2.13	Önnur atriði .....	42
2.14	Um skiptingu á alþjónustukvöðum á milli fyrirtækja og/eða landfræðilega skiptingu ....	43
2.15	Lengd útnefningar .....	43
2.16	Frumniðurstaða um nauðsyn alþjónustukvaða.....	44
3	Reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu.....	44
3.1	Nánar um nokkur sjónarmið.....	47
3.1.1	Að alþjónustuveitandi á rétt á sanngjörnum hagnaði.....	47
3.1.2	Meta skal óefnislegan ávinning og markaðsávinning.....	47

3.1.3	Reglur um hvernig finna skal kostnað .....	47
3.1.4	Hvati til kostnaðarhagkvæmni.....	47
3.1.5	Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni .....	48
3.1.6	Gæta skal þess að tvítelja ekki hvers kyns bein eða óbein hlunnindi og kostnað....	48
3.1.7	Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna .....	48
3.2	Ósanngjörn byrði .....	48
3.3	Greiðsluskylda ríkisins .....	49
3.4	Greiðslur eiga að hafa sem minnsta röskun á samkeppni og eftirspurn.....	49
4	Gjaldskráreftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar.....	49
4.1	Formreglur.....	49
4.1.1	Birting gjaldskrár innan alþjónustu.....	49
4.1.2	Tilkynningarfrestrir alþjónustuveitanda .....	49
4.1.3	Rökstuðningur .....	49
4.1.4	Tilkynningarfrestrir Póst- og fjarskiptastofnunar.....	50
4.1.5	Birting upplýsinga .....	50
4.2	Lok máls.....	50
4.3	Aðferðarfræði við útreikninga á gjaldskrá innan alþjónustu.....	51
4.4	Aðferðarfræði PFS við gjaldskráreftirlit væntanlegs alþjónustuveitanda (smásala).....	53
4.4.1	Verðþak .....	54
4.4.2	Viðráðanlegt verð .....	55
4.5	Bókhaldsleg aðgreining .....	55
4.6	Eftirlit með fjárhagsstöðu og fl.....	56

## **1 Almenn**

Í 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 er fjallað um val á þjónustuveitanda sem skylt er að veita alþjónustu. Samkvæmt ákvæðinu er það ráðherra sem ákveður hvernig staðið skuli að því að tryggja landsmönnum alþjónustu í pósthjónustu og er gert ráð fyrir að valið standi á milli þriggja mismunandi leiða. *Í fyrsta lagi* getur ráðherra ákveðið að gera samning við fyrirtæki með almenna heimild til að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 9. gr. laganna. *Í öðru lagi* getur ráðherra ákveðið að fela Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur og *í þriðja lagi* getur ráðherra ákveðið að bjóða hana út.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. skal við val á þjónustuveitanda viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Jafnframt þarf að taka til skoðunar hvort póstmarkaðurinn í heild sé að koma til móts við sanngjarnar kröfur notenda um þjónustu um land allt.

Með bréfi, dags. 11. nóvember 2019, tilkynnti ráðuneytið PFS að það hafi ákveðið að fela stofnuninni að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur í pósti, sjá nánar kafla 1.2.

Í samræmi við þennan áskilnað laganna birtir stofnunin hér með og kynnir fyrirætlanir sýnar að því er viðkemur mögulegum alþjónustuskyldum sem stofnunin telur að þörf sé á hér á landi, möguleg lengd þeirra sem og hvaða póstrekkanda eigi að útnefna, einn eða fleiri, sem alþjónustuveitanda, en stofnunin hefur áður tekið bráðabirgðaákvörðun um að fela Íslandspósti ohf. (hér eftir ÍSP) umræddar skyldur.

Jafnframt er gerð grein fyrir þeim reglum sem eru í gildi varðandi útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu og hvernig stofnunin hyggst beita þeim. Mögulegur kostnaður væntanlegs alþjónustuveitanda vegna útnefningarinnar verður hins vegar tekinn fyrir í sérstöku máli ef á reynir.

Einnig er að finna útlistun á hvernig stofnunin hyggst hafa eftirlit með gjaldskrá væntanlegs alþjónustuveitanda.

### **1.1 Póstrekkendur**

Íslandspóstur ohf. var útnefndur til bráðabirgða sem fyrirtæki með alþjónustuskyldur hér á landi, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019.

Á markaðinum nokkrir aðilar á söfnunarmarkaði sem byggðist upp m.a. á grundvelli 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, nú 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Þessi fyrirtæki eru m.a. Póstmarkaðurinn ehf., Burðargjöld ehf. Kröfumiðlun ehf. og Prentsmiðjan Oddi ehf.

Einnig er Póstdreifing starfandi á markaðnum sem býður m.a. upp á dreifingu á blöðum og tímaritum, markpósti, fjölpósti o.fl. víða um landið

## 1.2 Bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019, útnefning Íslandspósts ohf. sem alþjónustuveitanda

Með bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 29/2019 var ÍSP útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu um land allt.

Bráðabirgðaákvörðunin var tekin í framhaldi af bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019, þar sem PFS var falið í samræmi við 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 (hér eftir lög um pósthjónustu), að útnefna póstrekkanda með skyldur til að veita alþjónustu hér á landi. Bréfið var sent í kjölfarið á undirbúningsviðræðum sem ráðuneytið hafði átt við ÍSP þar sem skoðaðir voru möguleikar á að gera þjónustusamning við ÍSP. Af ástæðum sem m.a. er farið yfir í bréfi ráðuneytisins varð það niðurstaðan, a.m.k. að svo stöddu, að gera ekki þjónustusamning við ÍSP. Í stað þess ákvað ráðuneytið að fela PFS að útnefna fyrirtæki til að sinna alþjónustu, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu sem er svohljóðandi:

*„Ráðherra ákveður hvort hann gerir samning við fyrirtæki með almenna heimild, eitt eða fleiri, til að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 9. gr. Við samningsgerð getur ráðherra notið liðsinnis Póst- og fjarskiptastofnunar og m.a. falið stofnuninni að meta og skera úr um kostnað við samninginn. Ráðherra getur einnig falið Póst- og fjarskiptastofnun 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 pósthjónustu.*

*Ráðherra getur látið framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt er að tryggja alþjónustu með samningi, útnefningu eða útboði.“*

Í bréfi ráðuneytisins var einnig lögð áhersla á nokkur atriði sem ráðuneytið taldi nauðsynlegt að höfð yrðu í huga við útnefningarferlið, s.s. þeirrar óvissu sem væri uppi varðandi þróun á póstmárkaði vegna sífelld minnkandi magns, að umfangsmiklar hagræðingaraðgerðir ættu sér nú stað hjá núverandi alþjónustuveitanda, sem ekki sé ljóst að hve miklu leyti muni skila sér í bættri rekstrarstöðu fyrirtækisins. Að í gangi sé vinna við nýja reglugerð um alþjónustu sem kunnir að draga úr kostnaði vegna alþjónustu. Einnig lagði ráðuneytið áherslu á að í tengslum við útnefninguna þyrfti að ákvarða kostnað vegna alþjónustu og ef stofnunin teldi það nauðsynlegt að ákvarða „varúðarframlag“ til handa mögulegum alþjónustuveitanda sem kæmi til útborgunar á árinu 2020, ef stofnunin meti það svo að slíkt væri nauðsynlegt til að tryggja alþjónustu um land allt.

Í framhaldinu tók PFS bráðabirgðaákvörðun, með heimild í 11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, þar sem ÍSP var falið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu sem og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, enda var það álit PFS að enginn annar aðili á markaði gæti tekist á hendur þessa skuldbindingu á þeim skamma tíma sem væri til stefnu, þ.e. afnám einkaréttar þann 1. janúar 2020.

Sú þjónusta sem ÍSP var falið að veita samkvæmt bráðabirgðaákvörðun PFS var eftirfarandi, sbr. kafla 3.4:

*„Allir notendur pósthjónustu á Íslandi eiga rétt á alþjónustu sem uppfyllir tilteknar 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, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.*

*Í samræmi við ákvæði 2. mgr. 9. gr. skal ÍSP inna af hendi eftirfarandi þjónustu:*

- 1) Aðgang að afgreiðslustað og póstkössum.*
- 2) Dreifing á eftirfarandi póstsendingum, innan lands og á milli landa, fellur undir alþjónustu:*
  - a) Bréf allt að 2 kg.,*
  - b) pakkar allt að 10 kg. innanlands,*
  - c) pakkar allt að 20 kg. milli landa,*
  - d) sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.,*
  - e) ábyrgðarsendingar og tryggðar sendingar.*
- 3) Miða skal við að dreifing þeirra póstsendinga sem falla undir alþjónustu fari fram tvo daga í viku til einstaklinga með fasta búsetu. Dreifingarskyldan takmarkast við þá einstaklinga sem hafa skráð lögheimili eða aðsetur á viðkomandi stað, sbr. 2. gr. laga nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.*

*Íslandspóstur getur undir sérstökum kringumstæðum fellt niður einstakar ferðir eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma. Undir sérstakar kringumstæður falla t.d. ófærð og aðrir óviðráðanlegir atburðir sem valda því að ómögulegt er að sinna útburði nema með miklum aukakostnaði sem ekki er sanngjarnt að félagið beri.*

- 4) Tæming póstkassa sem falla undir alþjónustu skal vera a.m.k. tvisvar í viku.*
- 5) Gjaldskrá félagsins skal taka mið af þeim reglum sem fram koma í 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.*
- 6) Alþjóðlegar skuldbindingar.*

*Íslandspóstur skal haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála svo fremi þeir gangi ekki gegn lögum um pósthjónustu nr. 98/2019. Íslandspóstur skal taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operator) hjá Alþjóða póstsambandinu (UPU) vegna alþjóðlegra skuldbindinga á sviði póstmála.“*

Ofangreind upptalning tekur m.a. mið af lögum nr. 98/2019 um pósthjónustu. Ákvörðunin mun gilda þar til PFS hefur lokið útnefningarferli við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu en þó ekki lengur til 31. desember 2020.

### 1.3 Afmörkun samráðs

Samráð þetta tekur ekki til þess sendingargjalds sem alþjónustuveitanda er heimild að leggja á erlendar póstsendingar, sbr. 4. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Sjá einnig yfirlýsingu PFS sem birt var á heimasíðu stofnunarinnar þann 13. desember 2019. Á sama hátt tekur samráðið ekki til þeirra endurskoðunar á gjaldskrá innan alþjónustu sem PFS lagði fyrir ÍSP að félagið skyldi gera fyrir 1. maí 2020. ÍSP óskaði seinna eftir framlengingu til 1. júní til að skila mögulegum breytingum á gjaldskrá fyrirtækisins innan alþjónustu og féllst PFS á beiðni fyrirtækisins.

### 1.4 Kynning á samráðsskjalinu

Samráðsskjal þetta er sett fram í samræmi við ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 þar sem fram kemur að við val á þjónustuveitanda skuli viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Í samræmi við þennan áskilnað laganna birtir stofnunin hér með og kynnir fyrirætlanir sýnar að því er viðkemur mögulegum alþjónustuskyldum sem stofnunin hyggst leggja á væntanlegan alþjónustuveitanda. Gert er ráð fyrir að málsmeðferð allri sem og töku ákvörðunar á grundvelli hennar verði lokið fyrir 31. desember 2020, en þá fellur bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar úr gildi.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu er heimilt að afmarka skyldu til að veita alþjónustu við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti pósthjónustu. Stofnuninni er þannig heimilt ef rök standa til þess að afmarka þjónustuskyldu innan alþjónustu landfræðilega og/eða aðskilja þá þjónustubætti sem falla undir alþjónustu og útnefna fleiri en einn aðila með skyldu til að veita alþjónustu. Í því samráðsskjali sem hér er lagt fram til umsagnar er ekki gert ráð fyrir að skyldum innan alþjónustu verði skipt upp á milli póstrekkanda, né er lagt til að skyldur innan alþjónustu verði afmarkaðar landfræðilega. Í greiningunni er hins vegar afmarkað hvaða svæði á landinu líklegast er að póstrekkendur myndu ekki þjóna á markaðsforsendum (viðskiptagrundvelli). Jafnframt er gert ráð fyrir að útnefndur alþjónustuveitandi muni skila inn til PFS útreikningum (hreinum kostnaði)<sup>1</sup> vegna þjónustu á þessum tilteknu svæðum, en í skjalinu er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem leggja skal til grundvallar við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu.

Þessi sjónarmið og álitaefti varða m.a. rétt allra notenda til alþjónustu sem uppfyllir tilteknar gæðakröfur, viðuráðanlegt verð á þjónustu, að þeir sem búa við sambærilegar aðstæður skuli eiga rétt á samsvarandi þjónustu. Einnig er kveðið á um í lögum að alþjónusta skuli á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda, sjá 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

Í samráðsskjalinu verður einnig að finna umfjöllun um eftirfarandi atriði:

- Rekstur afgreiðslustaða
- Dreifing á óarðbærum svæðum
- Hvort það eigi að skipta upp kvöðum um alþjónustu á milli póstrekkanda eða afmarka kvöð um alþjónustu við tiltekna landshluta eða póstnúmer
- Reglur um aðgreiningu kostnaðar innan alþjónustu
- Dreifingu á póstsendingum blindra
- Alþjóðlegar skuldbindingar
- Sama verð fyrir þjónustu innan alþjónustu
- Sanngjarn hagnaður

---

<sup>1</sup> Sjá viðauka II með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019.

- Hvati til kostnaðarhagkvæmni
- Viðskiptastefna með og án alþjónustukvaðar
- Markaðshagur
- =Hreinn kostnaður
- Ósanngörn byrði
- Að fjármögnun alþjónustu hafi sem minnst áhrif á samkeppni og eftirspurn eftir þjónustu

Vegna síminnkandi bréfamagns og þess þrýsting sem það hefur valdið á sjálfbærni þeirra þjónustu sem fellur undir alþjónustu, hafa innan EES verið tekin skref í þá átt að endurskoða umfang alþjónustu með það að markmiði að þjónustan sé sjálfbær. (e. sustainability of the universal service obligation)<sup>2</sup>. Stofnunin mun hafa sjónarmið um sjálfbærni að leiðarljósi eftir því sem hægt er við útfærslu þeirra kvaða sem kunna að verða lagðar á mögulegan alþjónustuveitanda.

Í samráðsskjalinu er þannig að finna almenna lýsingu á alþjónustu sem og skyldur og réttindi mögulegs alþjónustuveitanda. Í því sambandi er rétt að taka fram að Aðildarríkjum ESB og þar með Íslandi, sem aðili að EES, er heimilt að móta alþjónustuhugtakið að ákveðnu marki og aðlaga það að innlendum þörfum notenda í hverju landi. Þetta hefur leitt til þess að þjónusta innan alþjónustu er ekki að öllu leyti sú sama innan EES. Rökin fyrir þessari aðlögun hefur einkum verið sú að tilskipun ESB gerir ráð fyrir nokkru svigrúmi við innleiðingu en gert er ráð fyrir því að mögulegt sé að bregðast við tæknilegum, efnahagslegum og félagslegu umhverfi og þörfum notenda (5. gr.). Þannig hafa nokkur ríki líkt og Ísland t.d. fækkað fjölda dreifingardaga innan alþjónustu.

Öllum hagsmunaaðilum er jafnframt gefinn kostur á að koma með athugasemdir og/eða ábendingar um fyrirhugaða útnefningu stofnunarinnar, sem og þau sjónarmið sem stofnunin hyggst byggja útnefninguna á. Mikilvægt er því að notendur þjónustunnar hvort heldur sem það eru einstaklingar, fyrirtæki sem og samkeppnisaðilar komi að sínum sjónarmiðum varðandi einstaka útfærslur alþjónustu hér á landi.

Mikilvægi þess að hagsmunaaðilar láti sig málið varða er ekki síst mikið í ljósi þess að gert er ráð fyrir að útnefningin komi til með að vera til 10 ára. Að einhverju leyti er því verið að setja ramma fyrir þá lágmarksþjónustu sem notendur munu eiga rétt á á næstu árum.

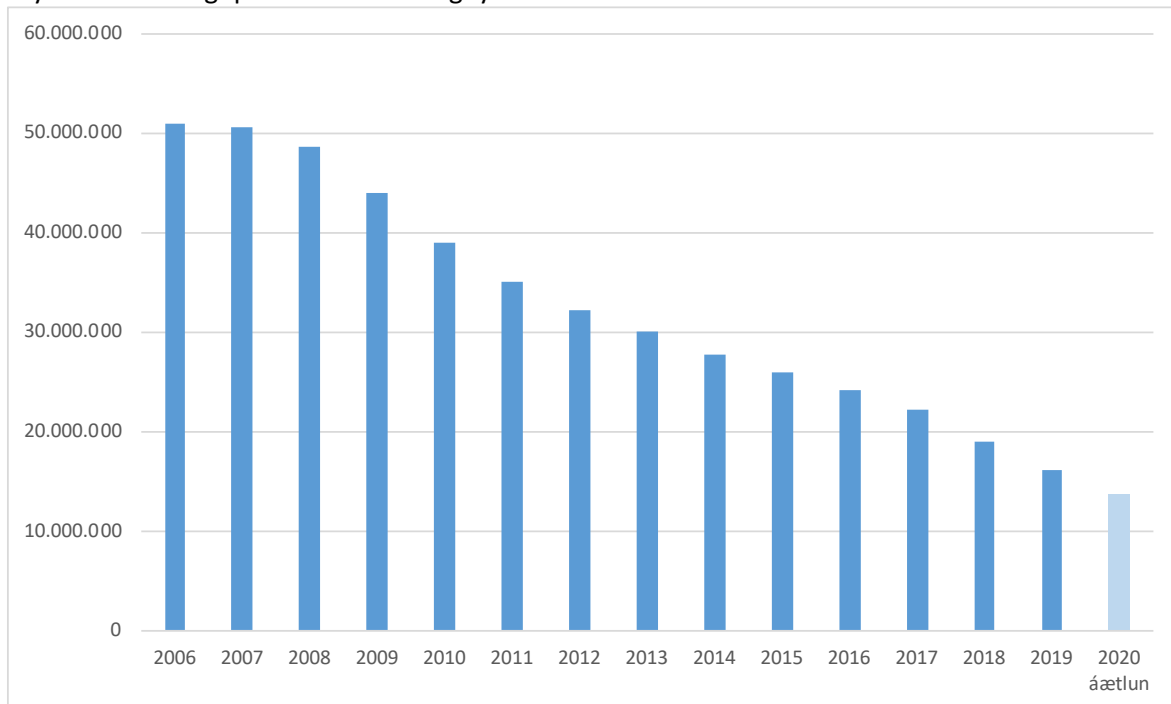
Gert er ráð fyrir að málsmeðferð allri sem og töku ákvörðunar á grundvelli hennar verði lokið fyrir 31. desember 2020, en þá fellur ákvörðun stofnunarinnar nr. 29/2019 úr gildi.

<sup>2</sup> <https://www.cullen-international.com/product/pdf/CTPOEU20200003>, 25. mars. 2020 Definition of Universal Service Obligation – coverage, frequency, tariffs



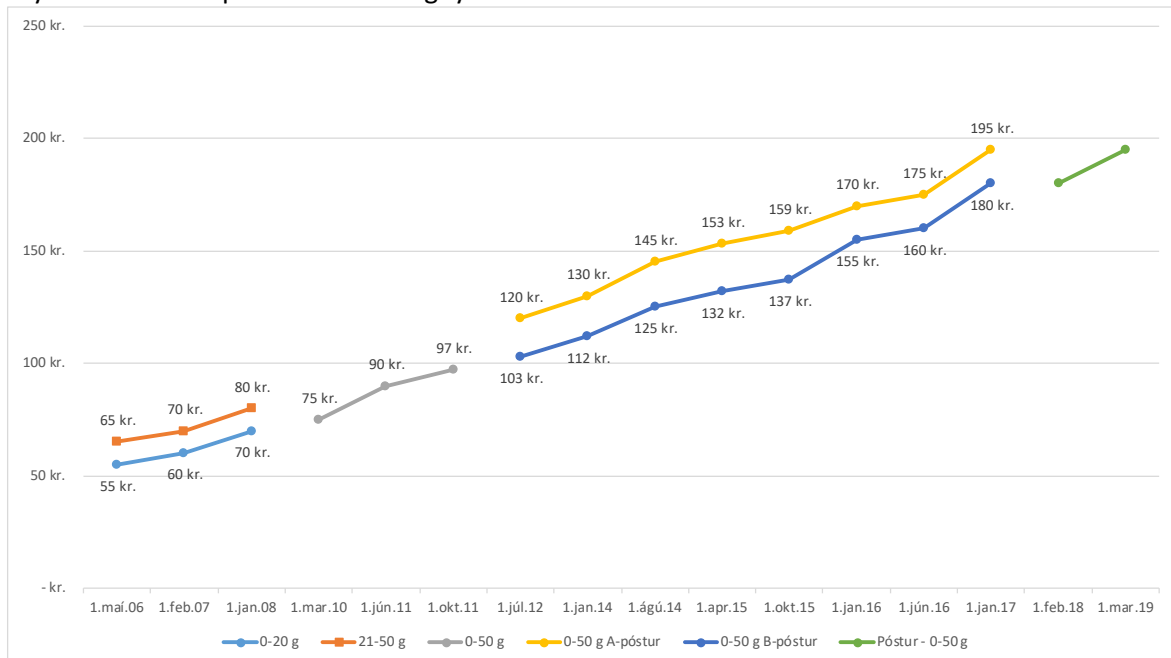
## 1.5 Ýmsar tölulegar staðreyndir

Mynd nr. 1 – Magnþróun bréfa 0 - 50g fyrir árin 2006 – 2019



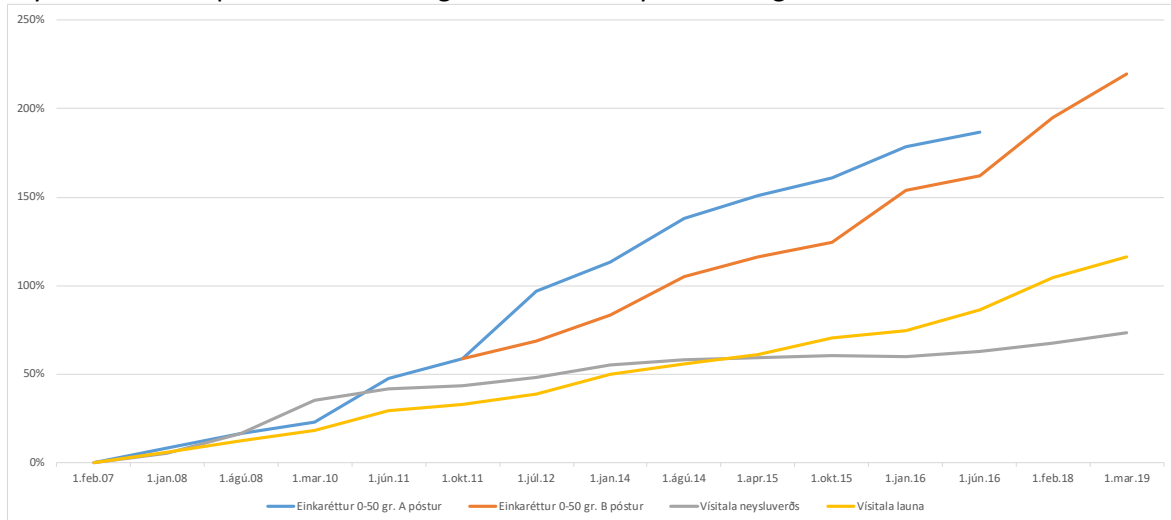
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Mynd nr. 2 – Verðþróun bréfa 0-50g fyrir árin 2006-2019



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Mynd nr. 3 - Verðþróun bréfa 0 – 50g m.v. vísitölu neysliverðs og launa.



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

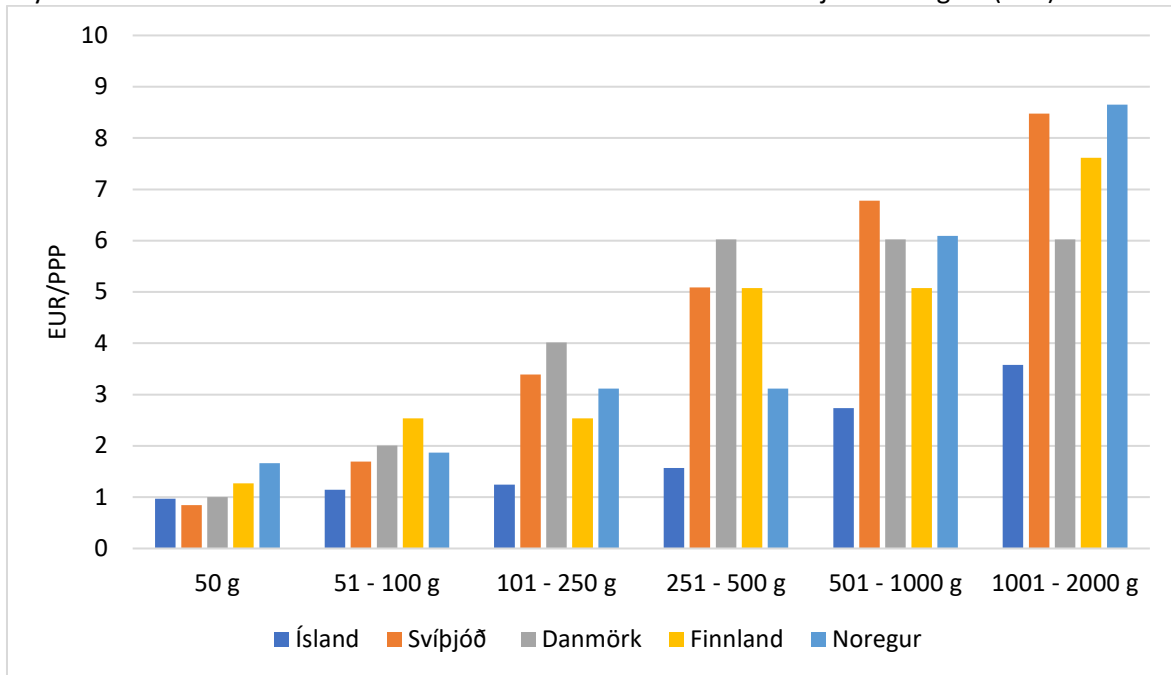
Mynd nr. 4 - Afkoma alþjónustu fyrir árin 2010 – 2019

Einkaréttur innan alþjónustu	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rekstrartekjur	2.505	2.578	2.768	2.598	2.747	2.875	3.191	3.320	2.789	2.603
Rekstrargjöld	2.624	2.652	2.648	2.616	2.739	2.862	2.694	2.905	2.736	2.691
<b>Afkoma</b>	<b>-119</b>	<b>-74</b>	<b>120</b>	<b>-18</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>497</b>	<b>415</b>	<b>53</b>	<b>-88</b>
<b>Samkeppni innan alþjónustu</b>										
Rekstrartekjur	2.517	2.473	2.559	2.677	2.939	2.990	3.345	3.709	3.886	4.013
Rekstrargjöld	2.493	2.576	2.586	3.295	3.446	3.556	4.136	4.446	5.050	5.037
<b>Afkoma</b>	<b>24</b>	<b>-103</b>	<b>-27</b>	<b>-618</b>	<b>-507</b>	<b>-566</b>	<b>-791</b>	<b>-737</b>	<b>-1.164</b>	<b>-1.024</b>
<b>Alþjónusta samtals</b>										
Rekstrartekjur	5.022	5.051	5.327	5.275	5.686	5.865	6.536	7.029	6.675	6.616
Rekstrargjöld	5.117	5.228	5.234	5.911	6.185	6.418	6.830	7.351	7.786	7.728
<b>Afkoma</b>	<b>-95</b>	<b>-177</b>	<b>93</b>	<b>-636</b>	<b>-499</b>	<b>-553</b>	<b>-294</b>	<b>-322</b>	<b>-1.111</b>	<b>-1.112</b>

Í millj. kr.

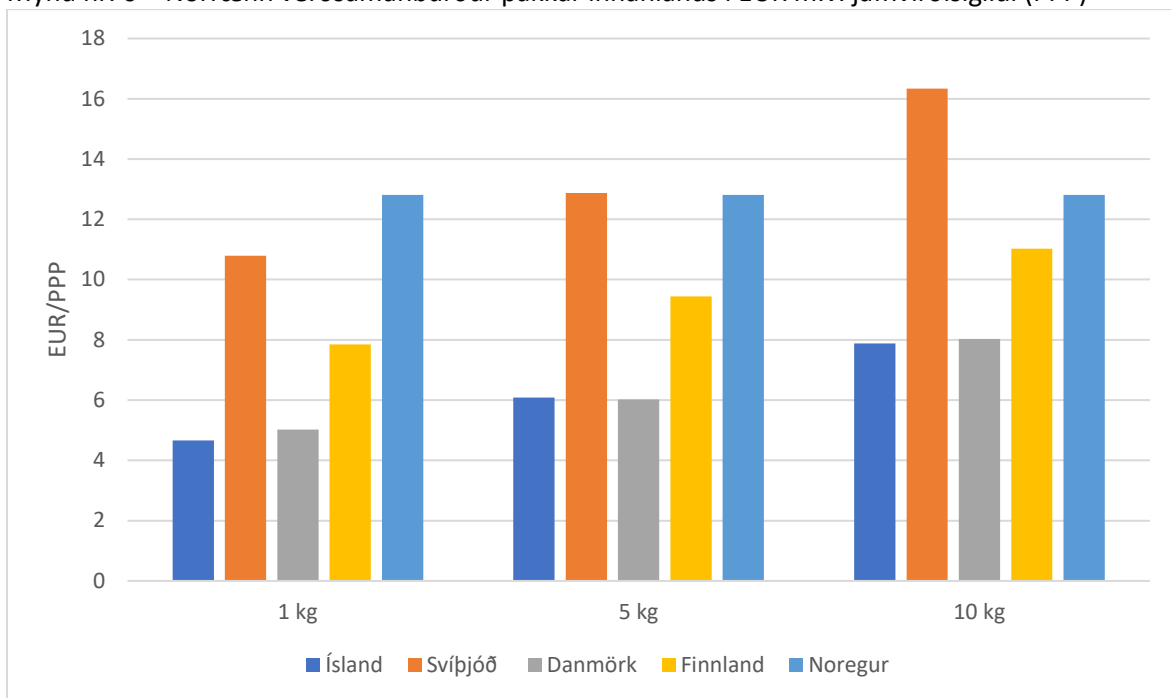
Heimild: Íslandspóstur

Mynd nr. 5 – Norrænn verðsamanburður bréf innanlands í EUR m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>3</sup>



Heimild Póst- og fjarskiptastofnun / Eurostat.

Mynd nr. 6 – Norrænn verðsamanburður pakkar innanlands í EUR m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>4</sup>



Heimild Póst- og fjarskiptastofnun / Eurostat.

<sup>3</sup> Jafnvirðisígildi (PPP), sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

<sup>4</sup> Jafnvirðisígildi (PPP), sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

## **2 Alþjónusta og helstu álitaeftni í tengslum við kostnað af alþjónustu**

### **2.1 Er þörf á alþjónustu?**

Ein af þeim spurningum sem þarf að svara þegar fjallað er um alþjónustu er hvort yfirhöfuð sé þörf á því að útnefna fyrirtæki með skyldu til að veita alþjónustu vegna pósthjónustu.

Inntaki alþjónustu er lýst í 9. gr. laga um pósthjónustu og í 11. gr. er að finna reglur um val á þjónustuveitanda sem skylt er að veita alþjónustu.

Að mati PFS er ennþá þörf á að útnefna póstrekkanda með alþjónustuskilyldur hér á landi m.a. til að tryggja jafnan aðgang að þeim þjónustubáttum sem taldir eru upp í 9. gr. laga um pósthjónustu. Einkum á þetta við á þeim svæðum þar sem ólíklegt er að nokkurt fyrirtæki myndi sjá sér fært að halda úti þjónustu á markaðsforsendum og þar með byggja upp nauðsynlegt aðgangsnét til að veita þjónustuna. Raunveruleg hættu er á því að póstrekkendur muni ekki veita þjónustu alls staðar á landinu. Þetta á einkum við í dreifbýli og í minni þéttbýlisstöðum á landinu ef póstrekkandi yrði ekki útnefndur til að sinna tiltekinni skilgreindri lágmarksþjónustu. Innan EES hefur verið komist að sömu niðurstöðu og almennt eru fyrirtæki útnefnd með skyldu til að veita alþjónustu. Hins vegar getur verið mismunandi hvernig þjónustan er skilgreind. Jafnframt hafa komið fram mismunandi skoðanir á því hver þörfin kann að vera í framtíðinni.

Í kafla 2.6 og 2.7 er að finna nánari umfjöllun PFS um þá aðferðarfræði sem stofnunin hyggst beita við að afmarka hvar sé nauðsynlegt að leggja á alþjónustuskilyldur.

### **2.2 Almenn um alþjónustubyrði**

Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Mikilvægt er að hafa þessa skilgreiningu í huga þegar fjallað er um kostnað vegna alþjónustu. Skilgreiningin felur m.a. í sér að ekki er hægt að líta á allt tap sem félag verður fyrir vegna veittra þjónustu sem kostnað vegna alþjónustu. Ávallt þarf að meta það hvernig fyrirtæki hefði hagað sér á markaði, án þessarar tilteknu skyldu, t.d. hvort tiltekið tap sé í tengslum við alþjónustu eða hvort það er í tengslum við rekstur fyrirtækisins almennt.

Jafnframt þarf að hafa í huga að aðstæður á póstmarkaði geta breyst umtalsvert og stundum á tiltölulega skömmum tíma, t.d. hefur magn á sendingum undir 50 gr. minnkað umtalsvert á undanförunum árum. Á sama tíma hefur pakkasendingum fjölgað. Þá varð sú grundvallarbreyting þann 1. janúar 2020, að einkaréttur ríkisins á dreifingu póstsendinga undir 50 gr. var afnuminn. Samhliða féll niður sérstök heimild í eldri lögum fyrir því að láta einkaréttinn bera kostnað vegna alþjónustu. Af þessum breytingum leiðir jafnframt að það sem mögulega hefur talist eðlilegt vegna viðskiptasjónarmiða í fortíð er ekki endilega vísbending um að sama fyrirtæki muni haga sér með sama hætti í dag. Stöðugt endurmat getur því þurft að eiga sér stað þegar hegðun fyrirtækja á markaði er metin með tilliti til þessa hvort fyrirtæki eigi rétt á því að fá bættan kostnað vegna kvaða um tiltekna þjónustu undir merkjum alþjónustu.

Á undanförunum árum hefur kostnaður ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, af alþjónustukomið til skoðunar nokkrum sinnum.

Áður en það LRAIC módel félagsins var tekið í notkun voru t.d. gerðir ákveðnar leiðréttingarfærslur í bókhaldi félagsins, sjá nánar yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað félagsins.<sup>5</sup>

Með ákvörðun PFS nr. 17/2015, „um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskuldna“ var niðurstöðu ÍSP um alþjónustubyrði félagsins hafnað í grundvallaratriðum, en félagið taldi að alþjónustukostnaður þess á árinu 2013 hafi numið alls 1.191 millj. kr. Markmiðið með þessari tilteknu greiningu á sínum tíma var fyrst og fremst að finna út að hve miklu leyti heimilt væri að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Niðurstaða PFS var sú að alþjónustubyrði félagsins vegna alþjónustu hafi verið allt að 435 millj. kr. og að hann hafi einkum tekið til eftirfarandi atriða:

- Rekstur afgreiðslustaða
- Dreifing í dreifbýli (landpóstur)

Einnig var það niðurstaða PFS að ekki væri tilefni til að endurskoða alþjónustubyrði félagsins sem tekið væri tillit til í gjaldskrá innan einkaréttar.

Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015<sup>6</sup>.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði úttekt á kostnaði ÍSP vegna alþjónustu og er sú greining dagsett í júní 2017<sup>7</sup>.

Copenhagen Economics gerði einnig rannsókn á alþjónustukostnaði ÍSP fyrir fyrirtækið og er sú greining dagsett 22. mars 2018.<sup>8</sup> Umsókn félagsins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2019, „frávísun að hluta“ og ákvörðun PFS nr. 14/2019, „erlendar póstsendingar“ hvílir að hluta til á úttekt Copenhagen Economics.

Í því samráðskjali sem hér birtist er m.a. höfð hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum og stjórnvaldsákvörðunum eftir því sem hægt er varðandi þá nálgun sem PFS leggur hér upp með varðandi það hvernig hægt er að nálgast kostnað af alþjónustu og þar með mögulegt ríkisframlag, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

### 2.3 Rekstur afgreiðslustaða

Aðgengi að afgreiðslustað sem og að póstkösum er í hinum nýju lögum um pósthjónustu áfram eitt af þeim grundvallaratriðum sem fjallað er um alþjónustu í pósthjónustu, sbr. 1. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu. Einnig eru í gildi reglur nr. 504/2002, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu. En reglurnar taka til þeirra fyrirtækja sem á hafa verið lagðar kvaðir um að veita alþjónustu, sbr. 1. gr. reglnanna.

Afgreiðslustaður er í lögum nr. 98/2019 um pósthjónustu skilgreint rúmt, sbr. 1. töl. 4. gr. laganna: „Aðstaða, t.d. húsnæði, bifreið eða sjálfvirkur afgreiðslukassi, þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið pósthjónustu.“

<sup>5</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

<sup>6</sup> [https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/urskurdir-ursk.nefndar/Ursk\\_nr.7\\_2015.pdf](https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/urskurdir-ursk.nefndar/Ursk_nr.7_2015.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/postskyrlsalaest7mars2018.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefif-efni/althjonustubyrdi-postthjonustu-a-islandi/>

Um opnunartíma afgreiðslustaða gildir eftirfarandi ákvæði í 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020:

*„Opnunartími afgreiðslustaða í fasteign á vegum alþjónustuveitanda skal taka mið af almennum opnunartíma samsvarandi þjónustu. Við mat á því hvað telst hæfilegur opnunartími má einnig taka mið af fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðurinn þjónar og stærð svæðisins. Sama gildir ef þjónusta er veitt í samstarfi við aðra atvinnustarfsemi í fasteign viðkomandi.*

*Nú er afgreiðslustaður í formi sjálfvirks afgreiðslukassa og skal leitast við að aðgengi að kassanum sé virkt allan sólarhringinn, ef kostur er.*

*Nú er afgreiðslustaður í formi ökutækis og skal það auglýst opinberlega hvenær bifreiðin er hvar og hvenær.*

*Alþjónustuveitanda ber að gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir opnunartíma afgreiðslustaða sé þess óskað.“*

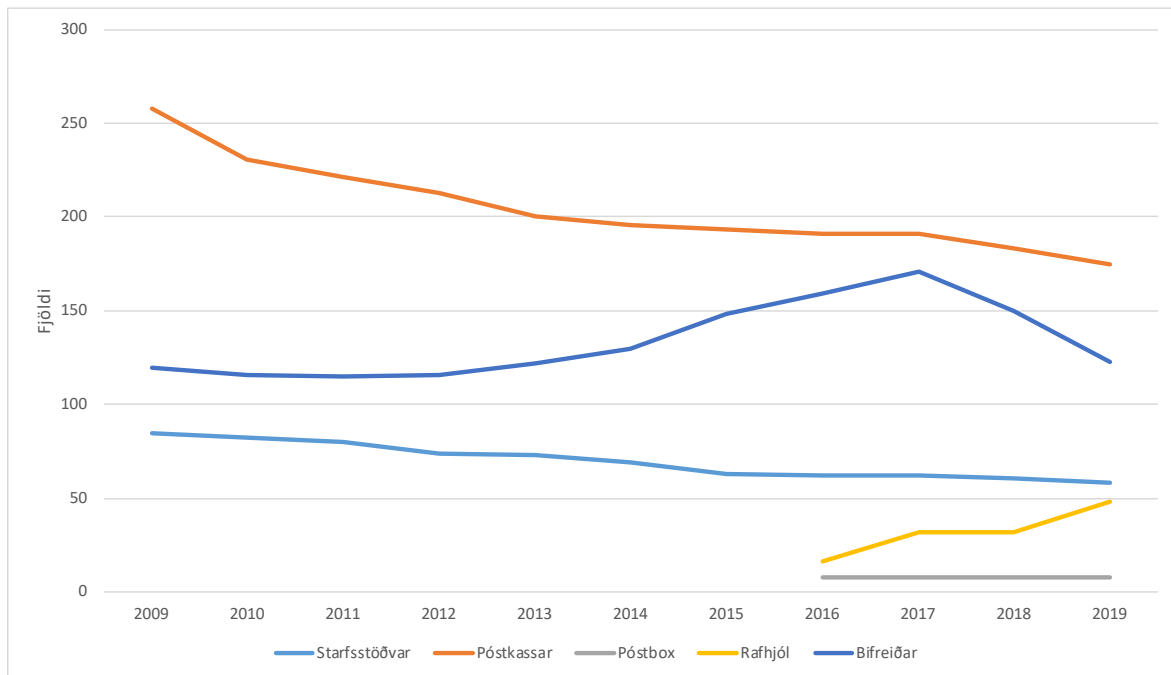
Á undanförunum árum hefur átt sér stað umtalsverð hagræðing í afgreiðsluneti fyrirtækisins hringinn í kringum landið, með lokun afgreiðslustaða einkum út á landi og sameiningu þeirra á höfuðborgarsvæðinu, sjá nánar [www.pfs.is/ákvarðanir](http://www.pfs.is/ákvarðanir) Þessar breytingar hafa sparað ÍSP hundruð millj. kr. á undanförunum árum en kostnaður við rekstur þeirra afgreiðslustaða sem lokað hefur verið í dag hefði líklega að langmestu leyti komið til með að verða metinn sem alþjónustubyrði.

Í stað hefðbundins afgreiðslustaðar hefur verið boðið upp á þjónustu með Póstbílum, nokkurskonar afgreiðslustaðir á hjólum á fyrirframgefnum afgreiðslutíma, einkum í minni þéttbýlisstöðum. Hvort að hér sé búið að ná ákveðnu jafnvægi þegar kemur að aðgengi að afgreiðslustöðum hringinn í kringum landið með tilliti til eftirspurnar og notkunar er erfitt að segja til um með fullri vissu.

Á höfuðborgarsvæðinu hefur ÍSP til viðbótar við afhendingu á hefðbundnum afgreiðslustöðum boðið upp á afhendingu í Póstboxum sem viðskiptavinir geta nálgast allan sólarhringinn. Jafnframt hefur ÍSP boðað afhendingu á svokölluðum pakkastöðvum sem til stendur að koma upp um land allt. Að mati PFS er hér í báðum tilfellum verið að koma til móts við vaxandi eftirspurn eftir þjónustu fyrirtækisins á pakkamarkaði. Með þessu er fyrirtækið þannig að bregðast við markaðsaðstæðum á viðskiptagrundvelli. Kostnaður vegna þessa myndi því ekki almennt teljast sem alþjónustubyrði sem skylt væri að bæta félaginu upp samkvæmt reglum um alþjónustu.

Fjöldi starfsstöðva og dreifileiða ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, er í dag eftirfarandi.

## Mynd nr. 7 – Starfsstöðvar og dreifileiðir Íslandspóstis í lok árs 2019.



Heimild: Íslandspóstur ohf.

Í þeim greiningum sem vísað er til í kafla 2.2. hefur verið litið til reksturs afgreiðslustaða þegar kostnaður ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, hefur verið metinn. Í ákvörðun PFS nr. 17/2015 var talið að byrði vegna alþjónustu vegna reksturs afgreiðslustaða væri allt að 105 millj. kr. Í greiningu Copenhagen Economics sem tók mið af rekstri ÍSP á árinu 2016 var rekstur afgreiðslustaða ekki talinn sem hluti af byrði vegna alþjónustu. PFS hefur einnig lýst því yfir m.a. í yfirlýsingum sínum vegna bókhaldslegs aðskilnaðar fyrir árið að margt benti til þess m.a. vegna aukinnar notkunar á afgreiðslustöðum vegna aukinnar netverslunar að rekstur afgreiðslustaða feli mögulega ekki í sér kostnað vegna alþjónustu. Hvort að staðan sé sú í dag er hins vegar erfitt að segja til um, án frekari upplýsinga frá ÍSP og greiningar af þeirra hálfu.

Jafnframt hefur fyrirtækið komið upp póstkössum til móttöku á bréfum víðsvegar um landið.

Enginn annar aðili á póstmarkaði rekur sambærilegt útibúanet og ÍSP<sup>9</sup> þegar kemur að aðgengi að póstþjónustu. Skiptir þá einu hvort litið er til hefðbundinna afgreiðslustaða ÍSP, afgreiðslur sem eru reknar í samstarfi við aðra, t.d. fjármálastofnanir eða það aðgengisnet sem felst í póstbílum sem einkum þjónar dreifbýlinu og ýmsum minni þéttbýlisstöðum. Í

<sup>9</sup> Rétt er að taka fram að Flytjandi og Landflutningar hafa móttöku- og afhendingarstöðvar fyrir pakka víða á landinu, en fyrirtækin starfa að einhverju leyti á hliðstæðum markaði þegar kemur að dreifingu á pökkum innanlands. Starfsemi þeirra fellur hins vegar undir lög um landflutninga nr. 40/2010. Um afmörkun á milli póstþjónustu og landflutninga, sjá t.d. 5. gr. laga um landflutninga:

„Lög þessi gilda ekki um póstflutninga sem falla undir lög um póstþjónustu. Við flutning póstsendinga er flytjandi einungis ábyrgur gagnvart hlutaðeigandi póstþjónustu í samræmi við þær reglur sem aðilar hafa samið sérstaklega um að skuli gilda um flutninginn eða lög um póstþjónustu hafi ekki verið samið um slíkar reglur. Flytjandi ber ekki ábyrgð á flutningnum gagnvart sendanda, móttakanda og/eða eiganda póstsendingar.“

ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 42/1996 var m.a. vikið að því að enginn aðili myndi byggja upp þjónustunet og dreifikerfi í samkeppni við ÍSP í dreifbýli og á minni þéttbýlisstöðum landsins. Nauðsynlegt væri því að samkeppnisaðilar fengu aðgang að dreifneti fyrirtækisins. Í samræmi við þessa niðurstöðu eftirlitsins var fyrirtækið skyldað til að bjóða upp á sérstaka heildsölugjaldskrá vegna dreifingar á þeim stöðum þar sem heimili voru færri en 500.

Að mati PFS er hægt að hafa hliðsjón af tilvitnaðri ákvörðun samkeppnisyfirvalda við mat á því hvaða fyrirtæki í dag er hvað best til þess fallið að bjóða landsmönnum öllum aðgang að aðgangsneti vegna pósthjónustu innan alþjónustu, enda ólíklegt að nokkur aðili á markaði sjái sér hag í því að bjóða landsmönnum upp á jafn víðfeðmt aðgangsnet og ÍSP hefur byggt upp á undanförunum árum hringinn í kringum landið.

Með vísun til alls ofangreinds telur PFS að ÍSP sé hvað best til þess fallinn að sinna þeirri skyldu innan alþjónustu sem felst í aðgengi að pósthjónustu með rekstri afgreiðslustaða um land allt sem og uppsetningu póstkassa til móttöku á póstsendingum þar sem því verður við komið og eftirspurn er til staðar.

### **Spurningar**

**1. Eins og fram kemur hér að ofan rekur Íslandspóstur ohf. net afgreiðslustaða hringinn í kringum landið. Tilgangurinn er m.a. að uppfylla núverandi skyldu félagsins um aðgengi að þjónustu samkvæmt reglum um alþjónustu. Ert þú sammála því mati PFS að eins og staðan er í dag sé enginn aðili annar á markaðnum sem getur uppfyllt þá skyldu laga um pósthjónustu að bjóða upp á aðgang að afgreiðslustað á landsvísu sem og póstkössum, en Íslandspóstur ohf.?**

**2. Telur þú að núverandi afgreiðslunet Íslandspósts ohf. (hefðbundnir afgreiðslustaðir, samstarfsaðilar + póstbilar) sé nægjanlegt þegar metið er aðgengi að pósthjónustu innan alþjónustu og þá um leið hvaða fyrirtæki sé best til þess fallið að sinna alþjónustu?**

### **2.4 Nánari afmörkun á tegundum þjónustu innan alþjónustu**

Nauðsynlegt er að ákvarða með skýrum hætti þær póstsendingar sem falla undir alþjónustuhugtakið.

Samkvæmt 21. töl. 4. gr. laganna er póstsending skilgreind með eftirfarandi hætti: „*Sending með eða án áritunar á umbúðir hennar. Auk bréfa upp að 2 kg teljast til póstsendinga bækur, verðskrár, dagblöð, tímarit og pakkar upp að 20 kg sem innihalda varning hvort sem hann er einhvers virði eða ekki.*“

Pósthjónusta er skilgreind á eftirfarandi hátt:

„*Pósthjónusta: Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og dreifingar á póstsendingum gegn greiðslu.*“

Tilgangurinn með þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er að gera grein fyrir þeirri þjónustu sem mögulegum alþjónustuveitanda er skylt að veita samkvæmt þeim reglum sem gilda um alþjónustu.

Póstsending, innan alþjónustu, getur verið hvaða sending sem er svo framarlega sem hún er skráð á nafn, þ.á.m. bréf, böggjar, ábyrgðarsending, tryggðar sendingar, sbr. einnig 7. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, sem er 9. gr. laga um pósthjónustu til fyllingar.



Fjölþóstur (e. unaddressed mail) og dreifing hans hefur ekki verið talinn falla undir hugtakið alþjónusta.

Jafnframt því sem gert er grein fyrir einstökum tegundum póstsendinga sem falla undir alþjónustu er hér að neðan einnig að finna umfjöllun um hvort skylt sé að bjóða upp á sérstaka magngjaldskrá fyrir þessar tilteknu sendingar, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

#### 2.4.1 Um bréf

*Einstök bréf* (Letter single piece)

Dreifing á einstökum bréfum mun falla undir þær vörur sem skylt verður að dreifa samkvæmt reglum um alþjónustu. Skilgreining á bréfi er að finna í 6. töl. 4. gr. laga um pósthjónustu:

*„Skrifleg boðskipti rituð á hvers konar miðil sem senda á og afhenda á heimilisfang sem sendandi hefur gefið til kynna á bréfinu eða umbúðum þess. Ekki er litið á bækur, verðlista, dagblöð og tímarit sem bréf.“*

Samkvæmt 2. töl. 2. mgr. 9. gr. getur bréf innan alþjónustu verið allt að 2 kg. og eru þau þyngdarmörk í samræmi við ákvæði alþjóðasamninga.

*Um blöð og tímarit o.fl.*

Með ákvörðun PFS nr. 3/2014 var fallist á það með ÍSP að félaginu væri ekki skylt að vera með sérstaka gjaldskrá fyrir blöð og tímarit og að heimilt væri að sameina hana þyngdarflokknum „*Almenn bréf 51-2000 gr.*“ Ákvörðunin var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2014. Í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, er ekkert fjallað um skyldu ÍSP til að vera með sérstaka gjaldskrá fyrir t.d. blöð og tímarit.

Í reglugerð um alþjónustu nr. 400/2020 er talið upp í c-lið 2. mgr. 7. gr. hvaða sendingar falla undir alþjónustu sem skylt er að bera út. Upptalningin er í samræmi við ákvæði 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu. Sú breyting hefur verið gerð frá eldri lögum, að verðlistar (e. Catalogues), blöð (e. Newspapers), bækur (e. Books) og tímarit (e. Periodicals), eru ekki lengur talinn upp sérstaklega sem hluti af þeim tegundum póstsendinga sem falla undir alþjónustu innan pósthjónustu. Hins vegar falla þessar sendingar undir skilgreiningu á póstsendingu, sbr. 21. töl. 4. gr. laga um pósthjónustu. Hugtakið póstsending er einnig notað í 9. gr. laganna og 7. gr. reglugerðarinnar þegar vísað er til þess að alþjónusta nái til póstsendinga innanlands og til annarra landa.

PFS hyggst því miða við að dreifing á þessum sendingum falli undir reglur um alþjónustu og að skylt sé að dreifa þeim um land allt á sömu kjörum og öðrum sendingum eftir atvikum að teknu tilliti til þyngdar, ummáls eða annarra atriða sem áhrif geta haft á verðlagningu.

ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, hætti þann 1. maí 2020, að dreifa blöðum og tímaritum samkvæmt sérstakri gjaldskrá. Í stað þess gildir almenna gjaldskrá félagsins.

*Magnþóstur (Bulk letters)*

Samkvæmt eldri lögum hvíldi sú skylda á ÍSP að bjóða upp á sérstaka magngjaldskrá, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 16/2012. Hliðstætt ákvæði og var í eldri lögum er í 5. mgr. 17. gr. núgildandi laga, um heimild alþjónustuveitanda til að bjóða upp sérstaka gjaldskrá fyrir stór fyrirtæki og söfnunaraðila. Í kjölfarið á bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019, tilkynnti ÍSP

þann 16. desember 2019, um gjaldskrár félagsins innan alþjónustu, m.a. um afsláttarkjör fyrir magnpóst, en engar breytingar voru gerðar á þeim frá þeim kjörum sem giltu þegar einkaréttur var við líði. PFS gerir ráð því að viðhalda skyldum alþjónustuveitanda að því er varðar sérstaka gjaldskrá fyrir magnpóst.

Með bréfi, dags. 12. maí 2020, tilkynnti ÍSP um tiltekna breytingar á afsláttarkjörum félagsins vegna magnpósts. PFS kynnti breytingarnar á heimasíðu stofnunarinnar með fréttatilkynningu þann 18. maí sl.<sup>10</sup>

#### 2.4.2 Um pakka

*Einn pakki (e. single piece)*

Gert er ráð fyrir að dreifing á einstökum pökkum verði innan alþjónustu eins og verið hefur. Skyldan mun ná til dreifingu á pökkum allt að 10 kg. innanlands og allt að 20 kg. til og frá landinu, sbr. 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu.

*Magn pakkar*

Samkvæmt eldri lögum sem og rekstrarleyfi ÍSP féll dreifing á „magn“ pökkum ekki undir alþjónustu í þeim skilningi að skylt væri að bjóða upp á opinber og birt afsláttarkjör vegna magn pakka, sbr. 5. mgr. 16. gr. eldri laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Í 5. mgr. 17. gr. núgildandi laga um pósthjónustu er nú einnig sérstaklega tekið fram að að hin sérstaka gjaldskrá taki einungis til bréfa. Ekki er því gert ráð fyrir að í hinni nýju útnefningu verði kveðið á um að alþjónustuveitandi eigi að bjóða upp á fyrirfram skilgreind afsláttarkjör vegna dreifingar á pökkum sambærilegri og þegar um hefðbundnum magnpósti á í hlut. Skyldan að þessu leyti verður því útfærð með sambærilegum hætti og víðast hvar hefur verið gert innan EES.

#### 2.4.3 Önnur þjónusta

*Ábyrgðarsendingar (e. Registered items)*

Sömu þyngdarmörk gilda hér og almennt er miðað við í 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu. Þessar sendingar hafa hérlendis verið kallaðar rekjanlegar sendingar hingað til og ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, hefur í samræmi við alþjóðlega samninga, greitt fast gjald ef sending hefur týnst eða eyðilagst í meðförum fyrirtækisins. Ef hins vegar talið er að starfsmönnum póstsins sé um að kenna hefur almenna skaðabótareglan gilt.

*Tryggðar sendingar (Insured items)*

Í dag, hjá núverandi alþjónustuveitanda, er ekki boðið upp á vöru sem ber heitið tryggð sending. Í stað þess að bjóða upp á póstsendingu með heitinu „Tryggð“ póstsending, hefur ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, samning við tryggingafélag, þar sem sendendum býðst að tryggja viðkomandi sendingu fyrir þeirri upphæð sem þeir kjósa í samræmi við skilmála viðkomandi tryggingafélags. Félagið ábyrgist eftir sem áður að greiða staðlaðar bætur samkvæmt þeim reglum sem gilda innan UPU.

Samkvæmt ofangreindu bíður ÍSP upp á að viðskiptamenn félagsins geti haft aðgang að þjónustu sem er hliðstæð því og skilgreind er í UPU samningnum. Það er álit PFS að það sé eðli þjónustunnar sem hér skiptir máli en ekki heiti hennar. Stofnunin mun því ekki í fyrirhugaðri útnefningu kveða á um að skylt sé að kalla þessa þjónustu Ábyrgðarsendingar

---

<sup>10</sup> <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2020/05/18/Oskad-er-eftir-athugasemdum-hagsmunaadila-ef-einhverjar-eru-vegna-tilkynningar-Islandspost-ohf.-um-breytingar-a-gjaldskra-um-magnpost/>

og/eða Tryggðar sendingar, heldur hafi alþjónustuhafi ákveðið svigrúm til að kalla þessa tegund þjónustu því heiti sem hann telur henta hverju sinni, enda sé tryggt að notendur þjónustunnar njóti þeirra réttinda sem kveðið er á um í alþjóðapóstssamningnum, s.s. staðlaðra skaðbóta þegar það á við og möguleika til að kaupa viðbótartryggingar ef notendur svo kjósa.

Sömu þyngdarmörk, að því er varðar ábyrgðarsendingar og tryggðar sendingar gilda hér og almennt er miðað við í 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu.

#### *Blindrasendingar*

Samkvæmt 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu skal alþjónustuveitandi bjóða upp á sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg. Bjóða skal upp á þessa þjónustu innanlands sem og til annarra landa. Í íslenskum lögum eru því önnur þyngdarmörk en sett eru í alþjóðapóstssamningnum, en þar er miðað við 7. kg., sbr. töl. 2.3. í 17. gr. alþjóðapóstssamningsins. Með 7. gr. laga nr. 23/2019 sem breyttu eldri lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 var tekinn af allur vafi um að íslensk lög gangi framur alþjóðlegum skuldbindingum á sviði póstmála, sbr. greinargerð með ákvæðinu. Í væntanlegri útnefningu nýs alþjónustuveitanda verður því miðað við að blindrasendingar upp að 2 kg. séu gjaldfrjálsar.<sup>11</sup>

#### **Spurningar**

**3. Er það vöruframboð, innan alþjónustu, sem gert er grein fyrir hér að ofan fullnægjandi?**

**4. Ef ekki hvað finnst þér að vanti upp á?**

#### **2.5 Fjöldi dreifingardaga**

Eitt af þeim atriðum sem fellur undir alþjónustu samkvæmt 3. gr. í tilskipun (2008/6/EC) er að aðildarríkin eiga að tryggja ákveðnar lágmarkskröfur þegar kemur að alþjónustu. Ein af þessum lágmarkskröfum er, söfnun og dreifing að lágmarki 5 daga í viku (one clearance and delivery at least five days per week).

Almenna reglan hefur því verið sú innan EES að skylt hefur verið að dreifa 5 sinnum í viku til allra landsmanna (e. to all national addressees).<sup>12</sup> Nokkur ríki innan Evrópu hafa þegar stigið skref í þá átt að draga úr fjölda dreifingardaga innan alþjónustu. Einkum þau ríki þar sem póstmagn hefur dregist umtalsvert saman, sbr. t.d. Danmörk, Holland og Finnland. Á Ítalíu hefur fjöldi dreifingardaga einnig verið fækkað á strjálbýlustu svæðunum.<sup>13</sup> Mikil umræða hefur einnig farið fram innan Evrópu um nauðsyn þess að endurskoða reglur um fjölda dreifingardaga innan alþjónustu í þá áttina að fækka dreifingardögum innan alþjónustu. Þær meginröksemdir sem eru nefndar er minnkandi bréfamagn sem og þær breytingar sem hafa orðið í samskiptum manna á meðal á undanförunum árum, sem og í sífelld aukinni rafrænni samskiptum fyrirtækja við viðskiptavinum sína. Tilskipun EB, sem lög um pósthjónustu byggja m.a. á, veitir sannarlega eitthvað svigrúm til að móta þjónustuna í samræmi við þarfir notenda. Framkvæmdarstjórnin hefur hins vegar hingað til ekkert tjáð sig um það hvort það svigrúm sem er til staðar leyfi fækkun dreifingardaga, t.d. með þeim

<sup>11</sup> Íslenska ríkið hefur gert fyrirvara við töl. 2.3. í 17. gr. í UPU samningnum þar sem fram kemur að hér á landi sé miðað við 2. kg. að því er varðar gjaldfrjálsar póstsendingar fyrir blinda og sjónskerta.

<sup>12</sup> Sjá nánar 3 og 5. gr. tilskipunar nr. EB/97/67, með síðari breytingum.

<sup>13</sup> <https://www.agcom.it/documents/10179/2209608/Delibera+395-15-CONS/a9012437-c38c-4baa-8fd8-257472caba41?version=1.2>

hætti sem gert hefur verið í Danmörku, Finnlandi, Ítalíu, sem og hér á landi. Í kafla 2.6. hér að neðan er gerð grein fyrir hver þróunin hefur verið hér varðandi fjölda dreifingardaga innan alþjónustu. Með þeim breytingum hefur verið gengið nokkuð langt í að draga úr fjölda dreifingardaga, innan alþjónustu. Rökin hafa einkum verið nauðsyn þess að draga úr kostnaði á óarðbærum svæðum og þar með auka líkur á því að þjónustan verði sjálfbær og að varhugavert væri að ýta öllum kostnaðarhækkunum út í gjaldskrá innan einkaréttar. Einnig hafði ráðuneytið til hliðsjónar þegar fyrsta skrefið var stigið um fækkun dreifingardaga hérlendis, þjónustukönnun sem Maskína hafði gert fyrir samgönguráðuneytið.<sup>14</sup>

### 2.5.1 Fjöldi dreifingardaga, þróun hér á landi

Í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 er skylt að sinna dreifingu á eftirfarandi póstsendingum innan alþjónustu, sbr. 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laganna:

*„Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og milli lands, þar á meðal ábyrgðarsendinga og tryggðra sendinga. Í henni felst pósthjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 10 kg innan lands en 20 kg milli lands og sendinga fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.“*

Samkvæmt 3. töl. skal miða dreifingu við tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur.<sup>15</sup> Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.

Með sífelld minnkandi póstmagni hefur markvisst verið dregið úr fjölda dreifingardaga hér á landi innan alþjónustu á undanförunum árum. Fyrsta skrefið í þá átt var tekið þegar 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003 var breytt með svohljóðandi hætti með reglugerð nr. 868/2015:

*„Á dreifbýlissvæðum, þar sem kostnaður við dreifingu er þrefaldur eða meiri miðað við sams konar kostnað í þéttbýli, er rekstrarleyfishafa heimilt að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag. Rekstrarleyfishafi skal senda Póst- og fjarskiptastofnun tilkynningu þessa efnis með rökstuddri greinargerð um kostnað“*

Í samræmi við þessa heimild sótti ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, eftir heimild til að fækka dreifingardögum í dreifbýli. Með ákvörðun PFS nr. 34/2015 féllst PFS á að þau skilyrði sem sett voru í reglugerðinni væru uppfyllt og heimilaði ÍSP að fækka dreifingardögum. Breytingin tók til alls 5.203 heimila í dreifbýli og til 1.622 heimila í minni þéttbýlissstöðum á landinu.<sup>16</sup>

Næsta skref var stigið þegar 10. gr. reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 var breytt með svohljóðandi hætti með reglugerð nr. 595/2017:

*„Rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvaðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu, skal bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu,*

<sup>14</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2013/2012-05-09\\_IRR\\_postmal\\_Maskinuskysrsla.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2013/2012-05-09_IRR_postmal_Maskinuskysrsla.pdf)

<sup>15</sup> Núgildandi lög eru nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur.

<sup>16</sup> Sjá lista yfir heimili og minni þéttbýlissaði, sem féllu hér undir, í kafla 2.3.1.

sbr. lög um lögheimili nr. 21/1990, með síðari breytingum. Á sama hátt skal bera út pósti til fyrirtækja sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði. Rekstrarleyfishafi skal tryggja að útburður sem fellur undir alþjónustu standi til boða alla virka daga. Heimilt er að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo virka daga í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu. Með kringumstæðum er m.a. átt við: a. eftirspurn almennings og fyrirtækja á þjónustu innan einkaréttar hafi minnkað verulega og er ekki í samræmi við framboð þjónustunnar, b. hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almenningi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Við mat á kringumstæðum eða landfræðilegum aðstæðum, skal auk þeirra atriða sem getið er hér að ofan, annars vegar taka tillit til mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfiðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands, eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrirtækinu. Rekstrarleyfishafi skal tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um fækkun dreifingardaga ásamt rökstuðningi ef hann ákveður að fækka almennum dreifingardögum innan alþjónustu, eigi síðar en tveimur mánuðum fyrir fyrirhugaðar breytingar á þjónustunni. Telji Póst- og fjarskiptastofnun fækkun dreifingardaga ekki samræmast lögum og reglum um pósthjónustu, skal stofnunin leitast við að upplýsa rekstrarleyfishafa um það áður en breytingin kemur til framkvæmda. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að endurmeta mat á fækkun dreifingardaga ef stofnunin telur ástæðu til.

Með ákvörðun PFS nr. 2/2018 féllst PFS á að ÍSP hafi uppfyllt þau skilyrði sem sett voru í reglugerðinni og að ekki væru skilyrði til að breyta ákvörðun ÍSP um fækkun dreifingardaga á grundvelli 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. reglugerð nr. 595/2017.

Með báðum þessum breytingum var dregið umtalsvert úr alþjónustukostnaði ÍSP miðað við þær forsendur sem voru þá uppi.

Með lögum nr. 98/2019 voru ofangreindar breytingar á tíðni dreifingar í raun lögfestar en nú er kveðið á um með skýrum hætti að dreifing innan alþjónustu skuli vera 2 daga í viku, sbr. 3. töl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 98/2019.

Með nýrri reglugerð nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er opnað á þann möguleika með 3. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar að færa útburðardaga niður í einn virkan dag í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu.

Hvort að þróunin verður í þá átt er ómögulegt að segja til um. Hefðbundnum bréfum hefur haldið áfram að fækka en á móti kemur mikil fjölgun pakka. Spyrja má því þeirra spurninga hvort þörf almennings fyrir pósthjónustu og þar með mögulega alþjónustu liggi ekki frekar í þjónustu í tengslum við pakka heldur en í hefðbundnum útburði almennra bréfa. Ákvæði 3 töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu, þar sem fjallað er um dreifingu gerir engan greinarmun á því hvort um dreifingu á bréfum, pökkum eða aðrar þær sendingar sem falla undir alþjónustu er að ræða. Í öllum tilvikum er gert ráð fyrir því að lágmarkspjónusta innan alþjónustu sé 2 virkir dagar í viku. Öll þjónusta fyrir ofan þessa skilgreindu lágmarkspjónustu er því þjónusta utan alþjónustu og ber því að líta á hana sem þjónustu sem almennt er veitt er á markaðsforsendum.

## 2.6 Virk markaðssvæði

Eins og vikið er að hér að ofan skal alþjónustuveitandi bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur. Einnig skal bera út póst til fyrirtækja sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnaði.

Skylda til dreifingar tekur þannig bæði til íbúðarhúsnaðis sem og atvinnuhúsnaðis, sbr. og orðskýring á hugtakinu hús, í 3. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2012.

Nauðsynlegt er því að taka afstöðu til þess hvað fjöldi viðkomustaða (lögheimili og fyrirtækja) þarf að vera mikil í viðkomandi þéttbýli til að póstreikandi sjái sér hag í því á viðskiptagrundvelli að veita þjónustu. PFS telur ólíklegt að til séu fyrirtæki á markaði er myndu kjósa að vera með dreifingu til allra heimila eða fyrirtækja á landinu, óháð staðsetningu eða staðhættum.

PFS gengur hér út frá, miðað við núverandi forsendur, að fyrirtæki, t.d. í þeirri stöðu sem ÍSP er í dag myndi dreifa, án sérstakrar kvaðar, á öllu höfuðborgarsvæðinu sem og á öllum stærri þéttbýlisstöðum landsins. Þessu til viðbótar er það mat PFS að forsendur geti verið til staðar, t.d. fyrir núverandi alþjónustuveitanda, að dreifa póstsendingum á viðskiptagrundvelli í það dreifbýli sem liggur næst stærstu þéttbýliskjörnum landsins.

Með öðrum orðum þá ætti fyrirtækið að sjá sér hag í því út frá viðskiptasjónarmiðum að vera með þjónustu sem víðast á landinu m.a. til að viðhalda ákveðinni stærðarhagkvæmni í rekstri og til að geta boðið upp á landsdekkandi dreifingu fyrir viðskiptavinum sína. Slík landsdekkandi þjónusta felur, að mati PFS, í sér tiltekið samkeppnisforskot. Ólíklegt er að fyrirtækið, án alþjónustuskyldu myndi leggja niður þjónustu á þeim stöðum sem hér falla undir.

Ætla má að ÍSP geti með arðbærum hætti dreift póstsendingum á stærri þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Horfir þá PFS einkum til þess breiða vöruframboðs sem fyrirtækið býður upp á í dag, sem í grunninn nýtir sama dreifikerfið á landsbyggðinni. Jafnframt verður ekki horft fram hjá því að með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á undanförunum árum á tíðni dreifingar innan alþjónustu hefur verið dregið umtalsvert úr kostnaði vegna alþjónustu, sem hefur gefið félaginu möguleika á að auka póstmagn í hverri ferð og þá eftir atvikum bæði almennum bréfum sem og pökkum með tilheyrandi hagræði fyrir félagið.

Þeir staðir sem falla hér undir eru a.m.k. eftirfarandi:

### *A-1 Höfuðborgarsvæðið*

Allt höfuðborgarsvæðið, að mati PFS, telst til virks markaðssvæðis. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista yfir póstnúmer sem og afmörkunar á korti.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
101	Reykjavík	7.441	1.539	8.980
102	Reykjavík	1.201	104	1.305
103	Reykjavík	1.383	164	1.547
104	Reykjavík	4.009	519	4.528
105	Reykjavík	7.992	802	8.794
107	Reykjavík	3.952	58	4.010
108	Reykjavík	5.007	881	5.888

109	Reykjavík	4.141	143	4.284
110	Reykjavík	4.563	938	5.501
111	Reykjavík	3.718	89	3.807
112	Reykjavík	6.160	274	6.434
113	Reykjavík	2.829	106	2.935
116	Reykjavík	165	11	176
161	Reykjavík	6	11	17
162	Reykjavík	79	189	268
170	Seltjarnarnesi	1.708	97	1.805
200	Kópavogi	6.897	866	7.763
201	Kópavogi	3.914	550	4.464
203	Kópavogi	2.949	217	3.166
206	Kópavogur	4	10	14
210	Garðabæ	5.185	479	5.664
220	Hafnarfirði	6.392	1.357	7.749
221	Hafnarfirði	3.719	753	4.472
225	Garðabær (Álftanes)	772	26	798
270	Mosfellsbæ	3.701	391	4.092
271	Mosfellsbæ	104	30	134
276	Mosfellsbæ	73	24	97
		<b>88.064</b>	<b>10.628</b>	<b>98.692</b>

*Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 101-276.*

Eins og sjá má á ofangreindum lista er hér gert ráð fyrir því að póstrekandi myndi ekki taka þá ákvörðun að skilja nærumhverfi höfuðborgarsvæðisins frá þegar kemur að þjónustustigi jafnvel þó að dreifing til þessara staða sé eitthvað dýrari en í þéttbýlinu.

#### *A-2 Reykjanesið*

Allt Reykjanesið, að mati PFS, telst til virks markaðssvæðis. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista yfir póstnúmer, sem og afmörkunar á korti.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
190	Vogum	385	66	451
191	Vogum	24	45	69
230	Reykjanesbæ	3.151	755	3.906
233	Reykjanesbæ	41	28	69
235	Keflavíkurflugvöllur	0	63	63
240	Grindavík	1.019	257	1.276
241	Grindavík	14	72	86
245	Sandgerði	559	126	685
246	Sandgerði	29	17	46
250	Garði	519	78	597
251	Garði	23	35	58
260	Reykjanesbæ	2.431	357	2.788
262	Reykjanesbæ	1.376	387	1.763
		<b>9.571</b>	<b>2.286</b>	<b>11.857</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 190-262.**

Eins og sjá má á ofangreindum lista er hér gert ráð fyrir því að póstreikandi myndi á sama hátt og á höfuðborgarsvæðinu ekki skilja dreifbýlið frá þegar kemur að þjónustustigi jafnvel þó að dreifing til þessara staða sé eitthvað dýrari en í þéttbýlinu sjálfu.

*A-3 Þéttbýlisstaðir*

Allir þéttbýlisstaðir sem samanlagður fjöldi heimila og fyrirtækja er yfir 500 teljast til virkra markaðssvæða. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista sem og afmörkunar á korti.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
300	Akranes	2.657	358	3.015
340	Stykkishólmur	494	48	542
400	Ísafjörður	1.080	200	1.280
580	Siglufjörður	543	62	605
640	Húsavík	909	102	1.011
620	Dalvík	480	34	514
730	Reyðarfjörður	518	78	596
735	Eskifjörður	446	26	472
740	Neskaupstaður	551	66	617
780	Höfn	556	51	607
815	Þorlákshöfn	560	85	645
900	Vestmannaeyjar	1.604	85	1.689
		<b>10.398</b>	<b>1.195</b>	<b>11.593</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 300.**

Fjallað er nánar um þessi mörk og viðmið í kafla 2.7 hér að neðan.

**A.4. Dreifbýli í nálægð við þéttbýlisstaði**

Til viðbótar við þau póstnúmer sem talin eru upp hér að ofan telur PFS að eftirfarandi svæði og póstnúmer teljist einnig til virks markaðssvæðis.

- a. Suðurlandsundirlendið, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
800	Selfoss	3.077	545	3.622
801	Selfoss	110	90	200
803	Selfoss	292	241	533
804	Selfoss	254	203	457
805	Selfoss	145	136	281
806	Selfoss	383	310	693
810	Hveragerði	850	141	991
816	Ölfus	153	40	193
820	Eyrbakki	190	16	206
825	Stokkseyri	171	10	181
840	Laugarvatn	71	40	111



845	Flúðir	171	20	191
846	Flúðir	122	15	137
850	Hella	315	39	354
851	Hella	341	38	379
860	Hvolsvöllur	403	37	440
861	Hvolsvöllur	280	25	305
		<b>7.328</b>	<b>1.946</b>	<b>9.274</b>

Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 800.

b. Borgarfjörður, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
310	Borgarnes	738	95	833
311	Borgarnes	374	45	419
		<b>1.112</b>	<b>140</b>	<b>1.252</b>

c. Eyjafjörður, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
600	Akureyri	4.888	266	5.154
601	Akureyri	6	2	8
603	Akureyri	2.941	140	3.081
604	Akureyri	177	16	193
605	Akureyri	369	72	441
606	Akureyri	136	19	155
607	Akureyri	44	7	51
		<b>8.561</b>	<b>522</b>	<b>9.083</b>

d. Skagafjörður, sjá afmörkun á korti.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
540	Blönduós	327	30	357
541	Blönduós	153	6	159
545	Skagatrönd	177	10	187
546	Skagatrönd	19	1	20
550	Sauðárkrókur	976	156	1.132
551	Sauðárkrókur	177	30	207
560	Varmahlíð	45	7	52
561	Varmahlíð	193	28	221
565	Hofsós	58	13	71
566	Hofsós	35	10	45
		<b>2.160</b>	<b>291</b>	<b>2.451</b>

e. Hérað, sjá afmörkun á korti.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
-----------	--------	---------	-------------	---------

700	Egilsstaðir	1.118	121	1.239
		<b>1.118</b>	<b>121</b>	<b>1.239</b>

\* Að auki þau heimili og fyrirtæki sem falla undir bláa fláka á yfirlitskortu.

Til viðbótar því sem áður hefur komið fram varðandi þá staði sem falla undir þennan lið er að hér er um tiltölulega þéttbýlt dreifbýli, ef miðað er við íslenskar aðstæður, greiðar samgöngur, nálægð við stóra þéttbýliskjarna. Einnig má benda á þá uppbyggingu innviða sem hefur verið gerð á þessum svæðum á undanförunum árum.

## 2.7 Óvirk markaðssvæði

Eins og vikið er að hér að ofan er það mat PFS að fyrirtæki eins og ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi myndi a.m.k. sinna dreifingu til þeirra staða sem þar eru taldir upp, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Hvar hins vegar eigi að draga mörkin á milli „stórra“ þéttbýlisstaða og „minni“ þéttbýlisstaða, sem ekki yrði talið að dreift yrði til á grundvelli almennra viðskiptasjónarmiða, hefur aldrei fyrr komið til sérstakrar úrlausnar hjá PFS með beinum hætti.

Í ákvörðun PFS nr. 34/2015 var fjallað um þéttbýli í tengslum við breytingar á tíðni útburðar í dreifbýli. Með ákvörðuninni voru alls 34 þéttbýlisstaðir felldir undir þágildandi heimild um fækkun útburðardaga í dreifbýli, sem dæmi um staði sem þarna féllu undir voru Laugarvatn, Borgarfjörður eystri, Reykhólar, Kristnes og Hólar í Hjaltadal svo einhverjir staðir séu nefndir. Fjöldi íbúa á þessum 34 stöðum var á bilinu 51-283 og fjöldi heimila á bilinu 19 og upp í 105. Ástæða þess að umræddir staðir voru felldir undir umrædda reglugerðarbreytingu var fyrst og fremst kostnaður við dreifingu á þessum tilteknu stöðum.

Í ákvörðun PFS nr. 17/2015, „um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskylдна“ vék PFS m.a. að því að það kynnu að standa rök til þess að dreifing í minni þéttbýliskjörnum landsins ætti að teljast til alþjónustubyrði vegna þeirra alþjónustuskylдна sem hvíldu á fyrirtækinu. Engin slík greining hafi hins vegar verið gerð af hálfu ÍSP. Ekki kom því til þess að tekin væri afstaða til þess hvort kostnaður við dreifingu í minni þéttbýliskjörnum teldist til alþjónustubyrði félagsins.

Einnig má hér benda á til hliðsjónar ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 42/1996 en þar var m.a. fjallað um erfiðleika nýrra aðila við að byggja upp póstdreifingarkerfi á smærri stöðum á landsbyggðinni. segir m.a. í ákvörðunarorðum ráðsins:

*Póst- og símamálastofnun hefur sett upp póstdreifingarkerfi í tengslum við einkaréttarþjónustu stofnunarinnar. Í því skyni að efla virka samkeppni í póstdreifingu mælir Samkeppnisráð fyrir um að Póst- og símamálastofnun (síðar Póstur og sími hf.), dreifi pósti fyrir Póstdreifingu ehf. á stöðum sem falla innan dreifbýlispóstnúmera samkvæmt skilgreiningu Pósts og síma frá október 1996 og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili. Skal Póst- og símamálastofnun (síðar Póstur og sími hf.) inna þessa þjónustu af hendi, komi um það ósk frá Póstdreifingu ehf., á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og sá hluti pósthjónustu Pósts og síma nýtur sem starfar í samkeppni.*

Í rökstuðningi ráðsins sagði m.a.:

*Eins og áður segir telur Samkeppnisráð ljóst að Póstur og sími hafi markaðsráðandi stöðu, einnig á þeim hluta póstmarkaðarins sem er ekki háður*

*einkarétti. Póstdreifing ehf. hefur veitt Pósti og síma samkeppni um dreifingu opinna póstsendinga á höfuðborgarsvæðinu.*

*Póstur og sími er hins vegar eina fyrirtækið sem hefur boðið upp á dreifingu opinna póstsendinga utan höfuðborgarsvæðisins. Til þess er nýtt dreifingarkerfi Póst- og símamálastofnunar sem nær um allt land og stofnunin hefur byggt upp til þess að dreifa lokuðum bréfaþóstsendingum sem heyra undir einkarétt stofnunarinnar skv. 4. gr. póstlaga. Að mati Samkeppnisráðs er ekki mögulegt fyrir Póstdreifingu ehf., eða annað fyrirtæki í pósthjónustu, að keppa við Póst og síma um póstdreifingu utan einkaréttarins í dreifbýli úti á landsbyggðinni. Það getur ekki talist að neinu marki hagkvæmt og jafnvel ómögulegt að koma upp samskonar þjónustuneti og Póstur og sími hefur komið sér upp á flestöllum smærri stöðum á landinu. Þannig telur Samkeppnisráð ljóst að fyrirtækjum á póstmarkaðnum sé að óbreyttu ekki mögulegt í reynd að veita Pósti og síma þá samkeppni sem þeim er heimilt samkvæmt lögum, sökum þess hve óhagkvæmt það væri að koma upp þjónustuneti um landið, samhliða dreifingarkerfi Pósts og síma, sem hefur verið byggt upp á grundvelli einkaréttar. Að mati Samkeppnisráðs hefur staðan á póstdreifingarmarkaðnum eins og hún er nú, þ.e. að eingöngu Póstur og sími hafi möguleika á að reka og hafa aðgang að póstdreifikerfi sem nær um allt land, skaðleg áhrif á samkeppnina. Hún er til þess fallin að viðhalda og styrkja markaðsráðandi stöðu Pósts og síma á þeim markaði sem um ræðir, sbr. a-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, þ.e. þeim hluta markaðarins sem ekki heyrir undir einkarétt Póst- og símamálastofnunar. Eigi póstdreifingarfyrirtæki yfirhöfuð að geta keppt við Póst og síma og hina markaðsráðandi stöðu þess um dreifingu á opnum póstsendingum á landsbyggðinni telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að keppinautar fái aðgang að dreifikerfi Pósts og síma á þeim stöðum á landsbyggðinni þar sem ómögulegt er, svo arðbært sé, að koma upp og reka dreifingarkerfi samhliða dreifingarkerfi Pósts og síma.*

*Frá því að Póstdreifing ehf. hóf starfsemi hefur fyrirtækið dreift fjöldasendingum á höfuðborgarsvæðinu þar sem eru 58.836 heimili. Ætla má að fyrirtækið geti með arðbærum hætti dreift fjöldasendingum á stærri þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt skrá Pósts og síma frá október 1996 eru 119 póstnúmer á landinu öllu fyrir allan póst annan en þann sem fer í pósthólf og einstaka stofnanir. Af þessum póstnúmerum eru 16 póstnúmer á höfuðborgarsvæðinu. Alls eru til viðbótar 18 póstnúmer á þéttbýlisstöðum sem hafa 500 eða fleiri heimili. Þau ásamt póstnúmerunum á höfuðborgarsvæðinu ná til um 80.200 heimila af samtals 94.781 heimilum eða u.þ.b. 85% allra heimila á landinu. Í ljósi þess að Póst- og símamálastofnun hefur komið sér upp dreifikerfi um allt land í skjóli einkaréttar þykir ekki óeðlilegt að mati Samkeppnisráðs að Póstdreifing ehf. geti keypt dreifþjónustu af Pósti og síma, a.m.k. á stöðum sem falla innan dreifbýlispóstnúmera samkvæmt skilgreiningu frá október 1996 og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili. Er þá miðað við að Póstdreifing ehf. njóti hliðstæðra kjara og samkeppnisvið Pósts og síma.*

*Samkeppnisráð hefur þegar mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þeirrar pósthjónustu sem háð er einkarétti skv. póstlögum og annarrar pósthjónustu sem Póstur og sími innir af hendi. Aðskilnaðurinn skal eiga sér stað eigi síðar en 1. janúar nk. Póst- og símamálastofnun hefur einnig lýst því*

*yfir að stofnunin hafi aðgreiningu þessara tveggja hluta pósthjónustunnar nú þegar að markmiði. Til þess að samkeppni geti ríkt á því sviði póstmarkaðarins sem löggjafinn undanskilur einkarétti Póst- og símamálastofnunar telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að Póstur og sími selji fyrirtækjum sem starfa á umræddum markaði aðgang að dreifikerfinu. Til þess að samkeppnin verði réttlát og eðlileg þarf þessi aðgangur að bjóðast keppinautum með sömu kjörum og skilmálum og sá hluti pósthjónustu Pósts og síma sem starfar í samkeppni nýtur.*

Ákvörðun Samkeppnisráðs var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997, með þeirri viðbót að dreifingarskyldan sem kveðið var á um í ákvörðun samkeppnisráðs skyldi gilda gagnvart öllum öðrum dreifingaraðilum sem þess kynnu að óska.

Að mati PFS hafa forsendur fyrir mögulegri uppbyggingu annarra aðila á þeim svæðum sem ofangreind ákvörðun Samkeppnisráðs tók til lítið breyst ennþá. Það er því ólíklegt að fyrirtæki sjái sér hag í því að byggja upp dreifikerfi við hliðina á því neti ÍSP sem til staðar er í dag og komi til með að dreifa póstsendingum í samkeppni við fyrirtækið, a.m.k. á þeim svæðum sem í dag er dreift til með landpóstum sem og á allra minnstu þéttbýlisstöðum landsins. Til að finna hvar mörkin liggja þegar kemur að því hvar póstrekkandi myndi veita þjónustu, án alþjónustuskyldu hyggst PFS miða við að póstrekkandi myndi ekki veita þjónustu í þéttbýli þar sem fjöldi húsa (lögheimili og fyrirtæki) er undir 500.

Miðað við ofangreindar forsendur myndu eftirfarandi staðir, að mati PFS, vera óvirk markaðssvæði

#### *Þéttbýli*

Öll þéttbýli þar sem fjöldi heimila og fyrirtækja er undir 500, sjá nánar neðangreindan lista.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
350	Grundarfjörður	314	29	343
355	Ólafsvík	344	28	372
360	Hellissandur	180	18	198
370	Búðardalur	106	28	134
410	Hnífsdalur	77	4	81
415	Bolungarvík	305	21	326
420	Súðavík	63	15	78
421	Súðavík	3	0	3
425	Flateyri	73	2	75
430	Suðureyri	90	3	93
450	Patreksfjörður	263	35	298
460	Tálknafjörður	97	28	125
465	Bíldudalur	87	18	105
470	Þingeyri	105	7	112
510	Hólmavík	130	32	162
530	Hvammstangi	233	26	259
610	Grenivík	98	95	193
625	Ólafsfjörður	345	22	367

650	Laugar	57	6	63
660	Mývatn	130	22	152
670	Kópasker	55	16	71
675	Raufarhöfn	100	33	133
680	Þórshöfn	140	14	154
690	Vopnafjörður	208	19	227
710	Seyðisfjörður	290	42	332
750	Fáskrúðsfjörður	255	15	270
755	Stöðvarfjörður	98	20	118
760	Breiðdalsvík	62	20	82
765	Djúpivogur	115	13	128
870	Vík	125	58	183
880	Kirkjubæjarklaustur	82	15	97
		<b>4.630</b>	<b>704</b>	<b>5.334</b>

### *Dreifing með landpóstum*

Eins og vikið er að í kafla 2.6 telur PFS að póstrekkandi eins og t.d. ÍSP, myndi líklega dreifa í dreifbýli á nokkrum af þeim stöðum sem standa næst nokkrum þéttbýliskjörnum. Að þeim slepptum er það mat PFS, að ekkert fyrirtæki á markaði væri tilbúið til að dreifa póstsendingum á markaðsforsendum á eftirfarandi landpóstaleiðum. Hér fyrir neðan er að finna lista yfir þau póstnúmer sem þetta gildir um. Það sama gildir um dreifingu á nokkrum af þeim eyjum sem eru hringinn í kringum landið.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
301	Akranes	229	74	303
320	Reykholt	135	14	149
341	Stykkishólmur	23	3	26
342	Stykkishólmur	40	4	44
351	Grundarfjörður	28	6	34
356	Snæfellsbær	60	11	71
371	Búðardalur	133	16	149
380	Reykhólahreppur	47	10	57
381	Reykhólahreppur	47	6	53
401	Ísafjörður	18	4	22
416	Bolungarvík	5	0	5
426	Flateyri	15	0	15
431	Suðureyri	5	0	5
451	Patreksfjörður	35	10	45
461	Tálknafjörður	8	0	8
466	Bíldudalur	7	1	8
471	Þingeyri	19	0	19
500	Staður	52	4	56
511	Hólmavík	45	5	50
512	Hólmavík	12	0	12
520	Drangsnæs	40	7	47
524	Árneshreppur	26	2	28
531	Hvammstangi	154	10	164

570	Fljót	24	8	32
581	Siglufjörður	1	0	1
616	Grenivík	25	7	32
621	Dalvík	171	9	180
626	Ólafsfjörður	5	0	5
641	Húsavík	281	45	326
645	Fosshóll	32	2	34
671	Kópasker	75	15	90
676	Raufarhöfn	5	5	10
681	Pórshöfn	40	5	45
685	Bakkafjörður	40	12	52
686	Bakkafjörður	4	0	4
691	Vopnafjörður	45	7	52
701	Egilsstaðir	238	15	253
711	Seyðisfjörður	5	3	8
715	Mjóifjörður	7	8	15
720	Borgarfjörður eystri	39	12	51
721	Borgarfjörður eystri	15	0	15
731	Reyðarfjörður	3	5	8
736	Eskifjörður	6	1	7
741	Neskaupstaður	22	5	27
751	Fáskrúðsfjörður	19	0	19
756	Stöðvarfjörður	1	0	1
761	Breiðdalsvík	29	11	40
766	Djúpivogur	31	3	34
781	Höfn	126	31	157
785	Öræfi	24	10	34
871	Vík	60	21	81
881	Kirkjubæjarklaustur	98	15	113
		<b>2.654</b>	<b>442</b>	<b>3.096</b>

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
345	Flatey	4	2	6
611	Grímsey	26	10	36
630	Hrísey	58	5	63
		<b>88</b>	<b>17</b>	<b>105</b>

Miða við ofangreindar forsendur er skipting landsins í virk og óvirk markaðssvæði eftirfarandi ef miðað er við heildarfjölda heimila og fyrirtækja.

	Heimili	Vinnustaður	Samtals	Hlutfall
<b>Virk</b>	128.312	17.129	145.441	94,5%
<b>Óvirk</b>	7.372	1.163	8.535	5,5%
	<b>135.684</b>	<b>18.292</b>	<b>153.976</b>	<b>100%</b>

Ef ofangreindar tölur eru bornar saman við fjölda íbúa á 4 ársfjórðungi 2019 og miðað við búsetu á virkum og óvirkum markaðssvæðum kemur svo til sama niðurstaða í prósentum:

335.785	93,7%
22.635	6,3%
<b>358.420</b>	<b>100,0%</b>

Samkvæmt þessu búa 93,7% landsmanna á virkum markaðssvæðum þar sem gera má ráð fyrir að þeir fengju þjónustu, án sérstakrar kvaðar, en 6,3% íbúa búa á svokölluðum óvirkum markaðssvæðum og eiga þ.a.l. á hættu að detta úr þjónustu ef ekki er fyrir hendi sérstök kvöð sem skyldaði eitthvað fyrirtæki til að veita þeim þjónustu.

### **Spurningar**

**5. Ert þú sammála þeirri aðferðarfræði sem PFS beitir til að afmarka virk og óvirk markaðssvæði?**

**6. Ef ekki hvaða aðferðarfræði telur þú að sé best til þess fallin að afmarka virk og óvirk markaðssvæði og þar með að finna þá notendur og notendahópa sem ekki fá þjónustu, án sérstakar alþjónustuskyldu?**

### **2.8 Möguleikar til að draga úr kostnaði vegna alþjónustu**

Í bréfi ráðuneytisins þar sem PFS var falið að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur var m.a. vikið að því að vinna væri í gangi við nýja reglugerð um alþjónustu sem kunnir að draga úr kostnaði vegna alþjónustu.

Þær breytingar sem hér koma m.a. til álita eru fækkun dreifingardaga, sbr. heimild í 8. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020 og uppsetning bréfastassamstæðna í þéttbýli, sbr. 5. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu.

Í 8. gr. reglugerðarinnar er að finna eftirfarandi heimild:

*„Heimilt er að fækka dreifingardögum niður í allt að einn virkan dag í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu. Með þessu er m.a. átt við:*

- a. að eftirspurn almennings og fyrirtækja hafi minnkað verulega og sé ekki í samræmi við framboð þjónustunnar,*
- b. að hætta sé á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði ekki viðráðanleg fyrir almenning, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eða*
- c. að kostnaður við útburðinn sé talinn of hár.*

*Telji alþjónustuveitandi að kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður valdi því að útburður pósts samkvæmt 1. mgr. sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum er honum heimilt að senda Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. Póst- og fjarskiptastofnun skal leita umsagnar hjá Byggðastofnun og hlutaðeigandi sveitarfélagi og landshlutasamtökum sveitarfélaga áður en lagt er mat á*

*umsóknina. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægis pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga og hins vegar erfiðleika og kostnað við útburð, svo sem vegna fjarlægðar eða lélegs vegasambands. Eftir atvikum er heimilt að einskorða ákvörðun um undanþágu við tilgreindan árstíma.“*

Samkvæmt ákvæðinu væri það á forræði ÍSP, að hefja slíkt mál, en PFS myndi meta hvort þau skilyrði sem sett eru séu uppfyllt að undangengni hefðbundinni stjórnsýslumeðferð, þar sem m.a. skylt er að leita umsagnar hjá Bygðarstofnun og viðkomandi sveitarfélagi.

Í 27. gr. laga um pósthjónustu er fjallað um móttöku og afhendingu póstsendinga. Í 5. mgr. er að finna eftirfarandi heimild fyrir alþjónustuveitanda:

*Alþjónustuveitanda er heimilt að setja upp á einum stað bréfastassamstæður fyrir alla móttakendur póstsendinga í þéttbýli. Slík bréfastassamstæða skal vera aðgengileg með tilliti til umferðar og umhverfis. Hafa skal samráð við viðkomandi sveitarstjórnir um staðsetninguna. Bréfastassamstæður eru settar upp á kostnað alþjónustuveitanda. Nánar er kveðið á um útfærslu í reglugerð um alþjónustu, t.d. um póstnúmer þar sem þetta er heimilt, frágang bréfastassamstæðna, stærð, fjarlægðarmörk og staðsetningu.*

Í greinargerð með frumvarpinu segir eftirfarandi

*Í 5. mgr. er lagt til að sett verði heimild fyrir alþjónustuveitanda að setja upp bréfastassamstæðu, á sinn kostnað, í þéttbýli. Nauðsynlegt er að bregðast við sífelltri fækkun bréfa með því að gefa alþjónustuveitanda tiltekið svigrúm til að sinna þjónustunni á sem hagkvæmastan hátt. Einn þáttur í því er að gera mögulegt að póstreikandi sem er alþjónustuveitandi verði veitt heimild til að setja upp bréfastassamstæður í þéttbýli þar sem hann telur að hann geti dregið úr kostnaði við dreifinguna. Gert er ráð fyrir að þessi heimild verði útfærð nánar í reglugerð sem ráðherra kemur til með að setja, svo sem til hvaða póstnúmera slík heimild nái, um frágang, stærð bréfastassa o.fl. Vísast til 1. tölul. 2. mgr. 41. gr. í þessu samhengi.*

Ekkert ákvæði er í dag í reglugerð um alþjónustu á grundvelli þessarar heimildar í lögum um pósthjónustu. Gera má ráð fyrir að póstreikendur og þar með alþjónustuhafi geti sparað umtalsverða fjármuni þegar kemur að dreifingu ef ráðherra ákveður að setja reglur um bréfastassa í þéttbýli á grundvelli þessarar heimildar. Í útreikningum vegna hreins kostnaðar, mun stofnunin, ef mögulegt er, leitast við að halda aðgreindum kostnaði ÍSP við núverandi dreifingu á minni þéttbýlisstöðum Að fengnum þessum útreikningum ætti að vera hægt að sjá mögulegan sparnað við að setja upp bréfastassamstæður í þéttbýli og/eða hversu langt væri hægt að ganga við að spara kostnað við útburð á bréfum og pökkum með það að markmiði að þjónustan verði sjálfbær.

PFS mun á grundvelli þessarar niðurstöðu upplýsa ráðuneytið um mögulegan sparnað við uppsetningu bréfastassamstæðu í þéttbýli fyrir póstreikanda. Á grundvelli þessara upplýsinga ætti m.a. að vera mögulegt að taka afstöðu til þess hvort uppsetning bréfastassamstæðu í þéttbýli er fýsilegur kostur til að lækka kostnað ríkisins af alþjónustu, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.



## Spurning

### 7. Hvernig telur þú að það eigi að draga úr kostnaði vegna alþjónustu?

#### 2.9 Sama gjaldskrá um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu

Í tilskipun ESB um opnun póstmarkaðarins hefur verið heimild til að kveða á um sömu gjaldskrá um land allt vegna þeirra þjónustu sem fellur undir alþjónustu (e. Uniform tariff).<sup>17</sup> Misjafnt er hversu langt aðildarríkin hafa gengið í þá átt að kveða á um sömu gjaldskrá um land allt varðandi vörur innan alþjónustu.<sup>18</sup>

Í eldri lögum um pósthjónustu var ekkert ákvæði sem tók beint á því hvort að gjaldskrá einkaréttarhafa og alþjónustuhafans ÍSP ætti að vera sú sama um land allt. Í framkvæmd var það hins vegar svo að bréfagjaldskrá ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, var sú sama um land allt en pakkagjaldskráin var svæðisbundin.

Samkvæmt Evrópuregluverkinu er samræmt gjaldskrá um land ekki skylda. Aðildarríki geta hins vegar ákveðið að gjaldskrá innan alþjónustu sé samræmd ef almenna hagur krefst (public interest). Kostnaðartengd gjaldskrá getur í sumum tilvikum skapað óviðunandi mismun á gjaldskráum á milli landsvæða út frá hagsmunum notenda. Á hinn bóginn getur skylda um sama verð um land allt á vörum innan alþjónustu skapað þrýsting fyrir alþjónustuveitanda í samkeppnisumhverfi. Á þetta einkum við ef kostnaður er mismikill eftir svæðum. Vera má því að erfitt sé að samþætta þann áskilnað laganna um að gjaldskrár eigi að byggja á raunkostnaði og hæfilegri álagningu og að gjaldskrá eigi að vera sú sama um land allt.

Við hina þinglegu meðferð á nýjum lögum um pósthjónustu var gerð eftirfarandi breyting á 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins af hálfu umhverfis- og samgöngunefndar: „Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal vera sú sama um allt land“ í stað þess að kvöðin tæki eingöngu til bréfa allt að 50 g eins og kveðið var á um í upphaflega frumvarpinu.

Í skýringum nefndarinnar við þessa breytingu segir eftirfarandi:

*„Í 17. gr. er fjallað um gjaldskrá fyrir alþjónustu og eftirlit með henni. Skv. 2. mgr. skal smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu vera sú sama fyrir allt land. Þannig eiga notendur kost á að senda bréf innan alþjónustu á sama verði óháð búsetu. Með vísan*

<sup>17</sup> Sjá nánar grein 12. Í tilskipun EB:

„-prices shall be cost-oriented and give incentives for an efficient universal service provision. Whenever necessary for reasons relating to the public interest, Member States may decide that a uniform tariff shall be applied, throughout their national territory and/or cross-border, to services provided at single piece tariff and to other postal items,

- the application of a uniform tariff shall not exclude the right of the universal service provider(s) to conclude individual agreements on prices with users,“

<sup>18</sup> Þýski pósturinn (Deutsche Post) tekur t.d. árlega saman upplýsingar um verðsamanburð á 50 gr. bréfi innan EES. <https://www.dpdhl.com/en/media-relations/press-releases/2020/german-postage-rates-remain-economical-compared-with-rest-of-europe.html>

*til jafnræðis og byggðasjónarmiða telur meiri hlutinn rétt að gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu sé sú sama um allt land og leggur til breytingu á 17. og 18. gr. því til samræmis. “*

Samkvæmt 9. gr. hina nýju laga er alþjónusta skilgreind m.a. sem þjónusta vegna bréfa upp að 2 kg. og pakka upp að 10. kg. innanlands.

Breytingin þýðir að frá og með 1. janúar 2020 bar ÍSP að breyta þeim gjaldskrá félagsins þar sem gerður er greinarmunur í verði eftir landshlutum. Breytingin mun ekki hafa áhrif á bréfagjaldskrá fyrirtækisins, en hún hefur verið sú sama um allt land frá upphafi.<sup>19</sup>

Fyrir gildistöku hinna nýju póstlaga skiptist gjaldskrá félagsins innanlands í þrjú gjaldsvæði. Einnig var til gjaldsvæði 4 sem tók til dreifingar með landpóstum um land allt. Verðmunur á milli einstakra sendinga eftir því hvar móttakandi býr gat verið allt að 37%. Verðmunur á svæði 1 og 3 var t.d. fyrir 1 kg. 18% og fyrir 10 kg. var hann 37%.

Í þeirri vinnu sem unnin hefur verið í gegnum tíðina við greiningu á kostnaði félagsins vegna alþjónustu hefur t.d. aldrei komið til tals að félagið eigi mögulega rétt á einhverjum greiðslum, í tengslum við dreifingu á pökkum innanlands. Með þeirri lagabreytingu sem fór í gegnum þingið nú í vor og gert er grein fyrir hér að ofan gæti mögulega hafa orðið breyting á þessu.<sup>20</sup>

PFS birti þann 4. febrúar 2020 stöðuskjal þar sem stofnunin fór m.a. yfir gjaldskráreftirlit stofnunarinnar með tilliti til þeirra breytinga sem urðu með gildistöku nýrra laga um pósthjónustu.<sup>21</sup>

Samhliða birtingu skjalsins sendi stofnunin eftirfarandi bréf til ÍSP það sem fjallað er um endurskoðun gjaldskrár félagsins innan alþjónustu og ákveðin tímamörk til þess, í bréfinu segir eftirfarandi:

*„Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) tilkynnti þann 16. desember 2019, í samræmi við 1. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, um nýja gjaldskrá innan alþjónustu, sjá nánar umfjöllun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) sem birtist á vef stofnunarinnar þann 5. febrúar 2020.*

*Í yfirlýsingu PFS kom m.a. fram að stofnunin hygðist ekki á þessu stigi beita inngrípsheimildum 3. mgr. 18. gr. laga um um pósthjónustu.*

*Í kafla 3.2. er hins vegar vikið að því að sú endurskoðun sem boðuð er af hálfu ÍSP, sérstaklega að því er viðkemur pakka gjaldskránni innan alþjónustu, geti ekki beðið þar til rekstrarárinu 2020 sé lokið og færir stofnunin m.a. eftirtalin rök fyrir því:*

*• Að mati PFS þarf ÍSP að sýna fram á að verðlagning fyrirtækisins hverju sinni taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Á þetta sérstaklega*

<sup>19</sup> <https://www.posturinn.is/einstaklingar/upplýsingar-einstaklingar/verdskra/#tab=0>

<sup>20</sup> Mjög mismunandi er hversu langt ríki hafa gengið í að skylda alþjónustuveitanda í að vera með sömu gjaldskrá um land allt fyrir þá þjónustu sem fellur undir alþjónustu.

<sup>21</sup> <https://www.pfs.is/library/Skrar/Postmal/Dr%C3%B6g%20a%C3%B0%20afst%C3%B6g%C3%B0u%20PFS%2028.01.2020.pdf>

við um kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt þar sem ÍSP kys að miða verðlagningu á landinu öllu við gildandi verð á svæði 1, þ.e. vegna svæða 2 3 og 4, sem orsakar samsvarandi tekjutap á þökkum innanlands að öðru óbreyttu.

- Samkeppnisástæður á markaðnum, einkum skörun póstmárkaðar og flutningamárkaðar á dreifingu þakka innanlands.

- Jafnframt mun niðurstaða PFS í útnefningu nýs alþjónustuveitanda mögulega hafa hér áhrif en ekki er sjálfgefið að skyldan verði lögð á ÍSP. Í samráðsskjali PFS mun m.a. verða óskað eftir athugasemdum hagsmunaaðila við útfærslu PFS á gjaldskrárefirliti stofnunarinnar með vörum innan alþjónustu.

Til viðbótar ofangreindu er hægt að benda á að fyrirtækið mun væntanlega þegar á næstu mánuðum sjá að miklu leyti hvernig kostnaður og tekjur fyrirtækisins eru að þróast innan alþjónustu. Einnig ættu á sama tíma að vera komin fram áhrif af hagræðingu og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á rekstri félagsins á undanförunum mánuðum og kynntar hafa verið opinberlega. Jafnframt ættu að vera komin fram áhrif af hagræðingu og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á rekstri félagsins á undanförunum mánuðum og kynntar hafa verið opinberlega.

Jafnframt skiptir máli varðandi nauðsyn þess að endurskoða hina nýju gjaldskrá félagsins um leið og tók eru á, að ekki er sjálfgefið að fyrirtækið verði útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu til framtíðar. Ákvörðun PFS nr. 29/2019 „Skylda Íslandspóstshf. til að veita alþjónustu um land allt“ mun t.d. gilda þar til stofnunin hefur lokið útnefningarferli við val á þjónustusveitanda til að veita alþjónustu, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, en þó eigi lengur en til 31. desember 2020. Mjög mikilvægt er að sú endurskoðun sem ÍSP boðaði að fara ætti fram verði gerð um leið og nauðsynlegar upplýsingar úr rekstri ársins 2020 liggja fyrir. Endurskoðunin er einnig mikilvæg í ljósi þess að endanleg ákvörðun liggur ekki fyrir um alþjónustukostnað fyrirtækisins fyrir árið 2020, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019, enda kann gjaldskráin að hafa áhrif á hversu hátt alþjónustuframlag ríkisins kemur til með að verða endanlega.

Með vísan til ofangreinds telur PFS að endurskoðun ÍSP á gjaldskrá félagsins innan alþjónustu, skuli ljúka eigi síðar en 5. maí 2020.

Hér með er ÍSP gefinn kostur á að koma með athugasemdir við þessa afstöðu PFS. Ef engar athugasemdir berast fyrir 19. febrúar 2020 verður litið svo á að félagið muni taka umrædda gjaldskrá til endurskoðunar í samræmi við ofangreint. “

Í svari ÍSP, dags. 14. febrúar 2020, segir m.a.:

„Íslandspóstur ohf. hafði áður tilkynnt Póst- og fjarskiptastofnun um breytingar á verðskrá fyrir 2020. Var þar m.a. bent á að með lögum 98/2019 um pósthjónustu, er tóku gildi þann 1. janúar 2020, varð sú breyting gerð að þakkar innan alþjónustu yrðu 0-10. kg. í staðinn fyrir 0 -20 kg. Þá settu ný lög einnig reglu sem hingað til hefur verið túlkuð sem bann við svæðisskiptingu landsins eftir kostnaði við að veita pósthjónustu innan alþjónustu.“

*Hin nýju lög um pósthjónustu halda þó í kröfu um hófstíllt verð frá fyrri lögum með þeim orðum að verðskrá alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sé þjónustuna, samtímis þess að verð skuli stíllt af m.t.t. raunkostnaðar við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði.*

*Breytt samsetning þjónustuflokksins pakka innanlands eftir þyngd, ásamt því að reikna beri verð út frá raunkostnaði, án þess að styðjast megi við svæðisskiptingu landsins eftir kostnaði við að veita þjónustuna svo sem hingað til hefur verið gert, krefst þess að gögn úr rekstri í hinu nýja umhverfi liggi fyrir. Íslandspóstur hefur bent á að slík gögn sé einungis hægt að fá úr rekstrartölum ársins 2020. Þá hefur Íslandspóstur enn fremur bent á að til þess að slík gögn geti talist sem tölfræðilega marktækust á ársgrundvelli, væri eðlilegast að reisa kostnaðargreiningu á gögnum fyrir heilt rekstrarár, auk þess að þar með væri betur hægt að greina möguleg áhrif hinna nýju laga um pósthjónustu á neysluhegðun viðskiptavina Íslandspósts ohf. sem og áhrif hinnar nýju reglugerðar um alþjónustu en á þessum tímamarki hefur hin nýja reglugerð ekki enn verið birt.*

*Svo sem skilja má af fyrrnefndu bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, telur stofnunin að ekki sé þörf á slíkri nákvæmni gagna að svo stöddu til að reikna út verlagningu sem tekur mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði undir kröfu um sömu gjaldskrá um land allt.*

*Íslandspóstur ohf hefur komið framangreindum sjónarmiðum sínum á framfæri áður og treystir því að Póst- og fjarskiptastofnun hafi tekið þau með í reikninginn í málsmeðferð sinni. Því mun Íslandspóstur lúta þeirri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar að endurskoða gjaldskrá út frá þeim gögnum sem legið geta fyrir á þeim tímamarki sem endurskoðuð gjaldskrá liggur fyrir.*

*Íslandspóstur ohf fer þess þó á leit við Póst- og fjarskiptastofnun að veittur verði frestur til 1. júní 2020 til að tilkynna stofnuninni um breytingar á gjaldskrá sem kunna að verða vegna endurskoðunar. Ljóst er að janúar kann oft að vera fráviksmánuður í hagtölum og því óráðlegt að styðjast við tölur frá fyrstu tveimur mánuðum ársins. Því leggur Íslandspóstur ohf. til að til grundvallar endurskoðunar verðskrár liggi tölur fyrsta ársfjórðungs. Eðli starfsemi Íslandspósts ohf. veldur því að uppgjör á tölum fyrsta ársfjórðungs sem nauðsynlegar eru til að endurskoða verðskrá, munu ekki liggja fyrir fyrr en [20.-25 apríl]. Þá tekur sú vinna við að keyra tölur inn í afkomulíkan og staðreyna niðurstöður þess, áður en afleidd verðskrá er sett upp og staðreynd. Íslandspóstur ohf. leggur, svo sem gefur að skilja, mikla faglega áherslu á vinnu við verðskrá fyrirtækisins. Við slíka vinnu fylgir fyrirtækið verkferlum innanhús sem ætlað er að tryggja að verðskrá standist skoðun eftirlitsstofnanna, þótt það kunní jafnvel ekki að duga til svo sem dæmin sanna og af þeirri ástæðu telur Íslandspóstur ohf. sér ekki stætt á að slá af eigin kröfum í þetta skiptið. Þeir verkferlar innanhús kunna að taka tíma, enda nákvæmisvinna. Að lokum þarf breyting á verðskrá að hljóta samþykki æðstu stjórnenda fyrirtækisins. “*

Með bréfi PFS, dags. 27. mars 2020 féllst PFS á að gefa ÍSP frest til 1. júní 2020, sem síðar var framlengdur til 1. júlí 2020 til að endurskoða pakkagjaldskrá félagsins. Ekki liggur því

fyrir endanleg afstaða PFS til þeirrar gjaldskrár sem í dag er í gildi hjá ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda.

Í væntanlegri útnefningu nýs alþjónustuveitanda munu sömu reglur gilda áfram og gerð hefur verið grein fyrir hér að ofan.

## 2.10 Blindrasendingar

Skylda til að afhenda blindrasendingar endurgjaldslaust hefur um langt skeið verið hluti af því regluverki sem gilt hefur um pósthjónustu. Reglurnar koma fyrir í alþjóðapóstsamningnum.

Í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 er að finna eftirfarandi skilgreiningu á blindrasendinga í 5. tölul. 4. gr. laganna: „*Blindrasending: Póstsending sem inniheldur einvörðungu upplýsingaefni fyrir blinda og sjónskerta.*“ Skylda ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, afmarkast að öðru leyti af 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laganna sem takmarkar alþjónustuskyldu við blindrasendingar upp að 2 kg.

Af ofangreindu leiðir að væntanlegum alþjónustuveitanda er heimilt að krefjast greiðslu fyrir þær póstsendingar sem falla fyrir utan ofangreind þyngdarmörk enda hafi þær að geyma sérgreint upplýsingaefni fyrir blinda. Með hliðsjón af hinni skýru lagaheimild um endurgjaldslausu þjónustu verður að telja eðlilegt að fyrirtækinu verði bætt það tekjutap sem það verður fyrir vegna þessa.

Um aðrar alþjóðlegar skuldbindingar Íslands verður að öðru leyti fjallað um í kafla 2.12. hér að neðan.

### **Spurning**

**8. Telur þú núgildandi reglur um gjaldfrjálsar póstsendingar fyrir blinda vera nægjanlega skýrar?**

## 2.11 Útgáfa frímerkja

Samkvæmt eldri lögum um pósthjónustu hafði íslenska ríkið einkarétt á útgáfu frímerkja. Með lögum nr. 98/2019 var einkaréttur á útgáfu frímerkja afnuminn. Núgildandi ákvæði um frímerki er í 14. gr. hina nýju laga, sem er svohljóðandi:

*„ Póst- og fjarskiptastofnun veitir póstrekingum heimild til útgáfu frímerkja og annarra gjaldmerkja. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að kveða á um að alþjónustuveitandi skuli gefa út frímerki og fer um þá kvöð skv. III. kafla.*

*Öll íslensk frímerki bera áletrunina „ÍSLAND“.*

*Um skipti á frímerkjum við erlend pósthjónustufyrirtæki fer eftir reglum sem Alþjóðapóstsamandið (UPU) kann að setja.*

*Gjaldmerki önnur en frímerki bera heiti viðkomandi póstrekinga eða númer sem Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar honum.“*

Í 26. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020 er að finna eftirfarandi ákvæði um frímerki:

*„Póst- og fjarskiptastofnun veitir póstrekingum heimild til útgáfu frímerkja og annarra gjaldmerkja. Leitast skal við að í myndefni frímerkja sé minnst*

*tímamóta í sögu þjóðarinnar hvort sem það tengist einstökum samtökum, atburðum eða einstaklingum. Útgáfan skal að öðru leyti taka mið af þeim viðmiðunum sem sett eru í alþjóðapóstsamningnum.*

*Við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu, skal tilgreina hvort alþjónustuveitanda beri að gefa út frímerki.“*

Samkvæmt ofangreindum ákvæðum er gert fyrir því að allir póstrekendur geti gefið út frímerki að undangenginni umsókn þar um til PFS. Jafnframt er kveðið á um að PFS sé heimilt að kveða á um að alþjónustuveitandi skuli gefa út frímerki og færi þá um þá kvöð samkvæmt III. kafla laga um pósthjónustu, þ.m.t., ef svo ber undir, sérstakar greiðslur úr ríkissjóði ef tap er á útgáfunni, sbr. 12. gr. laganna.

ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, hefur lýst því yfir opinberlega að tap hafi verið á útgáfu frímerkja hjá fyrirtækinu á undanförunum árum. Einnig hefur komið fram að fyrirtækið eigi á lager frímerki til að nota í sinni starfsemi á komandi árum. Einungis lítill hluti bréfa er í dag frímerktur, sem gefur til kynna að burðargjald hafi verið greitt fyrir viðkomandi bréf. Í stað þeirra eru komnar ýmsar aðrar lausnir s.s. vélstimplun ýmiskonar og svokölluð SMS frímerki sem hægt er að senda til viðskiptavina sem sérstakan kóða. Nauðsyn frímerkja í starfsemi fyrirtækja eins og t.d. ÍSP hefur því farið minnkandi á undanförunum árum.

Með hliðsjón af ofangreindu hyggst PFS ekki leggja þá kvöð á væntanlegan alþjónustuveitanda að gefa út frímerki, sbr. 2. mgr. 26. gr. reglugerðar um alþjónustu. Um útgáfu frímerkja af hálfu alþjónustuveitanda sem og annarra póstrekkanda myndu þá gilda almennt ákvæði 14. gr. laganna og 26. gr. reglugerðarinnar.

Vilji stjórnvöld hins vegar halda áfram útgáfu frímerkja, t.d. sem þátt í því að kynna þjóðhætti, menningu eða að minnast einstakra atburða í sögu þjóðarinnar. Er það álit PFS að nærtækast væri að um slíka útgáfu yrði gerður sérstakur þjónustusamningur af hálfu ráðherra og þá hugsanlega með stoð í 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

#### **Spurning**

**9. Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé ástæða til að skylda alþjónustuveitanda til að gefa út frímerki?**

**10 Telur þú að ríkið ætti að stuðla að því að áfram yrðu gefin út frímerki hér á landi, t.d. með gerð sérstaks þjónustusamnings þar að lútandi?**

## 2.12 Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands

Ein af þeim skyldum sem hvílt hafa á ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, er að fyrirtækið skal haga starfsemi sinni í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands: Þetta er orðað svo í bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019:

*„Íslandspóstur skal haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála svo fremi þeir gangi ekki gegn lögum um pósthjónustu nr. 98/2019. Íslandspóstur skal taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operator) hjá Alþjóða póstsambandinu (UPU) vegna alþjóðlegra skuldbindinga á sviði póstmála.“*

Alþjóðapóstsamningurinn setur niður ákveðnar reglur um samskipti útnefndra fyrirtækja (designated operators), s.s. um gjalddöku, tegundir þjónustu og útfærslu hennar að öðru leyti. Jafnframt er víða talað um ýmiskonar undanþágur frá ákvæðum samningsins sem aðildarríki geta eftir atvikum tilkynnt um.

Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga um pósthjónustu getur ráðherra falið PFS að útnefna póstrekkanda samkvæmt lögnum til að fara með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningnum. Í 25. gr. reglugerðar um alþjónustu er að finna nánari leiðbeiningar varðandi þau sjónarmið sem leggja á til grundvallar við útnefninguna, en ákvæðið er svohljóðandi:

*„Póst- og fjarskiptastofnun útnefnir póstrekkanda til að sinna þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem felast í aðild Íslands að Alþjóðapóstsambandinu (UPU). Í útnefningunni ber að telja upp þá þjónustu sem skylt er að veita samkvæmt samningnum hér á landi, sem og útbreiðslukröfur innanlands.*

*Við mat á því hvaða þjónustu samkvæmt alþjóðapóstsamningnum skuli veita hér á landi skal m.a. taka tillit til þarfa notenda og þeirra möguleika sem eru til að veita umrædda þjónustu þannig að sjálfbærni hennar sé tryggð.“*

Í samræmi við ofangreint ákvæði er í umfjölluninni hér að neðan talin upp sú þjónusta sem PFS telur að útnefndur aðili eigi að bjóða upp á hér á landi að lágmarki. Upptalningin er í samræmi við ákvæði alþjóðapóstsamningsins og er það ÍSP sem hingað til hefur boðið upp á þessa þjónustu.

### 2.12.1 Skyldubundin þjónusta

Í 17. gr. samningsins er talað um skyldubundna þjónustu (e. Basic services), sem aðilar samningsins skulu tryggja að sé í boði í viðkomandi landi, en hún er eftirfarandi:

*„1 Member countries shall ensure that their designated operators accept, handle, convey and deliver letter-post items.  
2 Letter-post items containing only documents are:  
2.1 priority items and non-priority items, up to 2 kilogrammes;  
2.2 letters, postcards and printed papers, up to 2 kilogrammes;  
2.3 items for the blind, up to 7 kilogrammes;  
2.4 special bags containing newspapers, periodicals, books and similar printed documentation for the same addressee at the same address called “M bags”, up to 30 kilogrammes.*

*„3 Letter-post items containing goods are:  
3.1 priority and non-priority small packets, up to 2 kilogrammes.“*

Upptalning í greinum 2.1., 2.2. og 3 byggir á gamalli hefð þar sem bréf voru ýmist skilgreind í samræmi við innihald (letter, postcards, printed papers) eða hraða (priority and non-priority). Hér á landi er bréf skilgreint á eftirfarandi hátt í 4. töl. 1. mgr. 4. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019: „*Bréf: Skrifleg boðskipti rituð á hvers konar miðil sem senda á og afhenda á heimilisfang sem sendandi hefur gefið til kynna á bréfinu eða umbúðum þess. Ekki er litið á bækur, verðlista, dagblöð og tímarit sem bréf.*“ Í 2. töl. 9. gr. laga um pósthjónustu er talað um að bréf geti verið allt að 2 kg. Í samræmi við það er einnig miðað við hér á landi að gjaldfrjálsar sendingar til blindra geti verið allt að 2 kg. og hefur Ísland gert fyrirvara við ákvæði 2.3. um að gjaldfrelsi blindrasendinga nái einungis upp að 2 kg. en ekki upp að 7. kg. eins og fram kemur í ákvæðum sammingsins.

Hvað varðar svokallað M- poka sem fjallað er um í ákvæði 2.4 þá tekur ÍSP við þessum pokum frá erlendum fyrirtækjum en þeir eru ekki notaðir í sendingum frá landinu, sem stafar af því að ekki er verið að senda nægjanlegt magn af prentefni til sama viðtakanda erlendis.

*„4 Letter-post items shall be classified on the basis of both the speed of treatment of the items and the contents of the items in accordance with the Regulations.  
5 Within the classification systems referred to in 4, letter-post items may also be classified on the basis of their format as small letters (P), large letters (G), bulky letters (E) or small packets (E). The size and weight limits are specified in the Regulations.“*

Ofangreind skipting skiptir eingöngu máli í sambandi við uppgjör endastöðvagjalda.

*„6 Higher weight limits than those indicated in paragraph 2 apply optionally for certain letterpost item categories under the conditions specified in the Regulations.  
7 Member countries shall also ensure that their designated operators accept, handle, convey and deliver parcel-post items up to 20 kilogrammes.  
8 Weight limits higher than 20 kilogrammes apply optionally for certain parcel-post items under the conditions specified in the Regulations.“*

Eingöngu skylda til að taka við og senda pakka upp að 20 kg. Valkvætt að senda pakka yfir 20 kg. samkvæmt sérstöku skilyrðum sem eru útfærð í regluverkinu. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að skylda innan alþjónustu, innanlands er 10. kg, sbr. 9. gr. laga um pósthjónustu.

Í 18. gr. alþjóðasammingsins er fjallað um valkvæða þjónustu sem útnefndu fyrirtæki er heimilt að veita, með þeirri undantekningu að í lið 1. er fjallað um skyldubundna þjónustu:

#### *Article 18*

##### *Supplementary services*

*1 Member countries shall ensure the provision of the following mandatory supplementary services:*

*1.1 registration service for outbound priority and airmail letter-post items;*

*1.2 registration service for all inbound registered letter-post items.*



Samkvæmt þessu ákvæði er skylda til að taka við og senda skráðar sendingar („registered items“), þ.e. bréf með einkvæmu númeri, afhent gegn undirskrift viðtakanda eða umboðsmanns hans. Greiddar eru staðlaðar skaðabætur ef sendingin skemmist eða glatast. Þess ber að geta að rekjanleiki er ekki hluti af skilgreiningu „registered items“, eins og hún er í dag í Alþjóðapóstsamningnum.

### 2.12.2 Valfrjáls þjónusta

Í grein 18.2. og áfram er fjallað um valfrjálsa viðbótarþjónustu sem útnefnd fyrirtæki geta boðið upp ef þeir ná um það samningum við aðra erlenda útnefnda aðila.

„2 Member countries or their designated operators may provide the following optional supplementary services in relations between those designated operators which agreed to provide the service:

2.1 insurance for letter-post items and parcels;“

ÍSP býður í dag upp á póstrýggingu þar sem sendendur geta tryggt innihaldið í samræmi við þeirra eigið mat.<sup>22</sup> Ekki er því lengur boðið lengur upp á hinar eiginlegu tryggðu sendingar (áður verðsendingar). Tekið er við tryggðum sendingum (insured) að utan frá þeim fyrirtækum sem bjóða upp á þá þjónustu.

PFS telur ekki þörf á að skylda alþjónustuveitanda til að taka upp (bjóða upp á??) svokallaðar „tryggðar sendingar“. ÍSP býður upp á skráðar sendingar þar sem sendandi sjálfur getur tekið ákvörðun um að tryggja viðkomandi sendingu í samræmi við hans eigið mat á verðmæti sendingar. Þessi trygging, ef á reynir, kemur þannig til viðbótar þeim stöðluðu skaðabótum sem alþjóðapóstsamningurinn kveður á um að skylt sé að greiða ef póstsending týnist eða eyðileggst í vörslu póstrekkanda, sbr. og 33. gr. laga um pósthjónustu.

2.2 *cash-on-delivery service for letter-post items and parcels;*

2.3 *tracked delivery service for letter-post items.*“

2.4 *delivery to the addressee in person of registered or insured letter-post items;*

ÍSP hefur tekið við þessum sendingum erlendis frá. Jafnframt er fyrirtækið byrjað að bjóða PRIME Exprès úr landi sem er rekjanleg (tracked) sending.

2.5 *free of charges and fees delivery service for letter-post items and parcels;*

Ekki í boði í dag hjá ÍSP.

2.6 *fragile and cumbersome parcels services;*

Í boði í dag en samkvæmt upplýsingum frá ÍSP er þessi þjónusta lítið notuð.

2.7 *consignment service for collective items from one consignor sent abroad;*

Tvíhliða samningar, eitt dæmi um slíkan samning hjá ÍSP.

---

<sup>22</sup> [https://www.posturinn.is/einstaklingar/algengar-spurningar/tryggingar-tjon/,\\_hamarkstrygging\\_er\\_3\\_millj.\\_kr.](https://www.posturinn.is/einstaklingar/algengar-spurningar/tryggingar-tjon/,_hamarkstrygging_er_3_millj._kr.)

*2.8 merchandise return service, which involves the return of merchandise by the addressee to the original seller, with the latter's authorization.*

Ekki í boði hér á landi. Meginástæðan er „flækjustig“ með endurkröfu tolla og gjalda.

*3 The following three supplementary services have both mandatory and optional parts: 3.1 international business reply service (IBRS), which is basically optional. All member countries or their designated operators shall, however, be obliged to operate the IBRS “return” service;*

Alþjóðasvarsending í boði hér landi bæði varðandi sendingar sem fara úr landi og sem koma til landsins.

Í væntanlegri útnefningu við val á póstrekkanda til að sinna alþjóðlegum skuldbindingum Íslands mun PFS einungis horfa til þess að skyldubundin þjónusta samkvæmt UPU samningnum eigi að vera í boði hérlendis. Þetta kemur hins vegar að sjálfsögðu ekki í veg fyrir að ÍSP geti boðið upp á hverja þá alþjóðlegu þjónustu sem hann kys hér á landi, hvort sem er inn í landið (e. inbound) eða út úr landinu (e. outbound) telji fyrirtækið það þjóna sínum viðskiptahagsmunum.

#### **Spurningar**

**11. Ert þú sammála því mati PFS að miða eingöngu við skyldubundna þjónustu samkvæmt UPU samningnum þegar kemur útfærslu alþjóðlegra skuldbindinga?**

**12. Ef ekki hvaða þjónusta telur þú að vanti hér á landi?**

#### **2.12.3 Tap vegna erlendra sendinga**

Í ákvörðun PFS nr. 14/2019 er fjallað um umsókn ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna þeirra alþjóðlegra skuldbindinga sem hvíldu á fyrirtækinu. Í ákvörðuninni féllst PFS á umsókn ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna útburðar á erlendum póstsendingum. Vísaði stofnunin m.a. til þess að ÍSP sé skylt að sinna alþjóðlegum skuldbindingum Íslands vegna aðildar ríkisins að UPU, sem og til 6. gr. þágildandi laga um pósthjónustu sem og rekstrarleyfi fyrirtækisins.

Niðurstaða stofnunarinnar var að ófjármögnuð byrði ÍSP vegna erlendra sendinga væri 1.463 millj. kr. á tímabilinu 30. október 2014 til 31. desember 2018 eða sem nemur 350 millj. kr. að meðaltali á ári, sem jöfnunarsjóði alþjónustu væri heimilt að greiða. Hafði þá verið tekið tillit til fyrningar krafna frá árunum 2013-2014 og að viðbættu árinu 2018. Jafnframt hafði krafa félagsins verið lækkuð vegna banns 1. mgr. 27. gr. þess efnis að ekki sé heimilt að sækja um framlag vegna alþjónustu vegna þjónustu sem heyrir undir einkarétt, en dreifing á póstsendingum erlendis frá undir 50 gr. falla undir einkarétt félagsins.

Miðað við þessar forsendur var ófjármagnað tap ÍSP vegna erlendra sendinga á árunum 2013-2018 1.463 milljónir króna sem sundurliðast með eftirfarandi hætti:

Hrein áhrif	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendurpóstur		38	295	475	510	365	1 683
Leiðrétt vegna einkaréttur		-7	-41	-29	-51	-40	-168
Óefnislegur ávinningur		-1	-9	-12	-15	-14	-51
<b>Samtals</b>		<b>29</b>	<b>245</b>	<b>434</b>	<b>444</b>	<b>311</b>	<b>1.463</b>

Heimild: Íslandspóstur/PFS, tölur í millj. kr.

\*Kröfur frá 30. okt. 2014 og eldri eru fyrndar.

Umrætt tap var hins vegar ekki fjármagnað í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, enda hefði slík ráðstöfun m.a. haft neikvæðar afleiðingar fyrir smærri fyrirtæki á markaði. Með nýjum lögum voru síðan allar réttarreglur sem tengdust jöfnunarsjóði felldar úr gildi. Í stað þess er nú kveðið á um að hreinn kostnaður vegna alþjónustu skuli greiddur úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

Jafnframt er kveðið á um í 7. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu að póstrekkandi sem er útnefndur alþjónustuveitandi geti ekki farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt endurgjald fyrir þjónustu vegna erlendra póstsendinga úr ríkissjóði. Ekki er því ástæða til að ákvarða hreinan kostnað fyrirtækisins vegna erlendra sendinga. Í stað þess að greiða mögulegt tap vegna erlendra sendinga hefur verið heimilað að sett sé sérstakt gjald á erlendar sendingar til að standa undir tapi vegna þeirra, sbr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

Ekki mun því koma til þess í framtíðinni að greiða þurfi alþjónustuveitanda sérstaklega fyrir að sinna skyldum ríkisins samkvæmt alþjóðasamningum á sviði pósthjónustu.

### 2.13 Önnur atriði

Gæði þjónustu skulu vera í samræmi við ákvæði 11. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, sbr. 21 gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

Ákvæði 11. gr. reglugerðar um alþjónustu er svohljóðandi:

*„Gæði bréfasendinga innan alþjónustu taka mið af fjölda dreifingardaga alþjónustuveitanda, sbr. 8. gr. Að lágmarki skal 85 af hundraði bréfa innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 8. gr., borinn út a.m.k. innan fjögurra daga frá póstlagningu (D+4), og 97 af hundraði innan sex daga (D+6). Kraftan miðast við þriggja mánaða tímabil.*

*Frávik þjónustu sem orsakast vegna tilvika sem falla undir 7. mgr. 8. gr. (force majeure) skulu aðgreind sérstaklega í tölfræðiútreikningum vegna gæðamælinga.*

*Bréf milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins skulu borin út hér á landi til samræmis við gæðakröfur sem gilda innanlands.*

*Alþjónustuveitandi skal árlega láta kanna gæði dreifingar lágsta þyngdarflokks bréfa.*

*Alþjónustuveitandi veitir Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegar upplýsingar vegna skráningar og eftirlits á gæðum pósthjónustu. Þar á meðal eru tölfræðilegar upplýsingar um starfsemi, svo sem heildartölur um fjölda póstlagðra sendinga í mismunandi þjónustu- og þyngdarflokkum, tölur um*

*afgreiðslumagn einstakra afgreiðslustaða og upplýsingar um dreifingu á mismunandi stöðum.“*

## **2.14 Um skiptingu á alþjónustukvöðum á milli fyrirtækja og/eða landfræðilega skiptingu**

Samkvæmt 11. gr. laga um pósthjónustu er heimilt að skipta alþjónustukvöðum upp á milli fyrirtækja. Eins og vikið er að hér í köflunum hér að ofan telur PFS að ÍSP sé það fyrirtæki sem best er til þess fallið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Á það sérstaklega við á þeim svæðum þar sem líkur eru til að ekkert fyrirtæki myndi bjóða upp á þjónustu, ef engin væri alþjónustukvöðin. Einnig er það mat PFS, sbr. kafli xxx að rök standi ekki til þess að skipta alþjónustukvöðum upp landfræðilega heldur skuli kvöðin ná til alls landsins. Þessi afstaða PFS byggir einnig á ákveðinni stærðarhagkvæmni sem telja má að fáist með því að hafa allar þessar skyldur á einni hendi sem getur m.a. leitt til þess að mögulegt framlag ríkissjóðs, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu yrði metið minna, sbr. þær reglur sig gilda um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu sem eru í viðauka II með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019.

Hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt UPU samningnum þá telur PFS einnig rétt að ÍSP, núverandi alþjónustuhafi sinni þeim skyldum áfram og hyggst stofnunin því viðhalda þeirri kvöð á ÍSP.

Það er því mat PFS að rök standi ekki til þess að skipta alþjónustukvöðum upp á milli fyrirtækja, hvorki landfræðilega né eftir tilteknum þjónustuþáttum. Þessi niðurstaða mun hins vegar engin áhrif hafa á mögulega greiðsluskyldu ríkisins til handa alþjónustuveitanda sem fjallað er um í kafla IV, en greiðsluskylda kann mögulega að skapast vegna þjónustu á tilteknum svæðum.

Sú afstaða PFS að ekki sé rétt að skipta alþjónustukvöðum upp á milli fyrirtækja, hvorki landfræðilega né eftir tegundum þjónustu er í samræmi við niðurstöður innan EES þar sem alþjónustukvaðir hafa verið lagðar á fyrstum einkaréttarhafa.

### **Spurningar**

**13. Ert þú sammála því mati PFS að rök standi ekki til þess að skipta þeim alþjónustukvöðum sem taldar eru upp í kafla 2 á milli póstrekanda?**

**14. Ef ekki hvernig telur þú að það eigi að skipta þeim upp og ef svo er hver eru rökin fyrir því að þínu mati?**

## **2.15 Lengd útnefningar**

Í 11. gr. laga um pósthjónustu er ekkert vikið að því til hvers langs tíma þjónustusamningur eða útnefning eigi að gilda. Þessi tilhögun er í samræmi við ákvæði 2. mgr. 4. gr. póstillskipunarinnar (2008/6/EC). Það er því undir aðildarríkjunum komið að meta og þá miðað við aðstæður á hverjum stað til hvers langs tíma útnefningu er ætlað að gilda og þá um leið hversu langur tími skal líða þar til endurskoðun á alþjónustuskuldum fari fram.

Innan EES hefur lengd útnefningar verið mismunandi eða allt frá 5 árum, t.d. í Belgíu og Austurríki og til allt að 20 ára, t.d. í Hollandi og Bretlandi.

Undirliggjandi hefur m.a. verið það sjónarmið að hið útnefnda fyrirtæki eigi að fá hæfilegan tíma til að skila arði af fjárfestingum sínum.

Eins og fram kemur í 11. gr. laga um pósthjónustu er það ráðherra sem ákveður hvort gera eigi hjónustusamning um alþjónustu, fara í útnefningarferli eða útboð. Telja verður því að ráðherra hafi á útnefningartímabilinu rétt til að virkja þessar heimildir og endurskoða það mat sitt að alþjónusta sé hér á landi best tryggð með útnefningu.

Með hliðsjón af ofangreindu hyggst PFS miða við að útnefningin gildi í 10 ár, frá og með dagsetningu útnefningar.

Sá fyrirvari verður hins vegar gerður að ráðherra getur á útnefningartímabilinu ákveðið að endurskoða ákvörðun sína frá 2019 um að fela PFS að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur, t.d. ef markaðsaðstæður hafa breyst umtalsvert. Taki ráðherra slíka ákvörðun er gert ráð fyrir að alþjónustuútnefningin sé uppsegjanleg með 12 mánaða fyrirvara af hálfu PFS.

### **Spurning**

**15. Ert þú sammála því mati PFS að miða lengd útnefningartímabils við 10 ár, með þeim fyrirvara að ráðherra geti ákveðið á útnefningartímabilinu að endurskoðun fari fram fyrir?**

### **2.16 Frumniðurstaða um nauðsyn alþjónustukvaða**

Eins og vikið er að hér að ofan er það frumniðurstaða PFS, að póstrekkandi eins og t.d. núverandi alþjónustuveitandi myndi sjá sér hag í því að veita alþjónustu, a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu sem og þeim þéttbýlisstöðum og dreifbýlisstöðum og sem taldir eru upp í kafla 2.6 Ef gagnályktað er frá því þá myndi þjónusta á þeim þéttbýlisstöðum sem og í því dreifbýli sem talið er upp í kafla 2.6 leggjast af, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Nauðsynlegt er því, til að tryggja að allir notendur pósthjónustu á Íslandi eigi rétt á alþjónustu sem uppfyllir tilteknar gæðakröfur og sé á viðráðanlegu verði, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, sbr. 5. gr. reglugerð um alþjónustu nr. 40/2020, að leggja á kvöð um alþjónustu á póstmarkaðinum hér á landi.

Jafnframt er það frumniðurstaða PFS, að ÍSP, sé það fyrirtæki sem sé hvað best til þess fallið að dreifa póstsendingum á þessu tiltekna svæði sem og um land allt. Horfir PFS þá einkum til þess að fyrirtækið er með dreifingarnet um land allt sem og á þeim svæðum sem mögulega myndu detta úr þjónustu, ef engin væri alþjónustuskyldan. Jafnframt er horft til ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 42/1996 þar sem m.a. kemur fram að ekki sé grundvöllur fyrir uppbyggingu annars dreifingarnets við hlið þess nets sem ÍSP hefur nú þegar byggt upp til að þjónusta öllu landinu, sbr. einnig ákvörðun PFS nr. 29/2019.

### **Spurningar**

**16. Ert þú sammála því mati PFS að nauðsynlegt sé að viðhalda skyldu, um að veita alþjónustu hér á landi, eins og hún er skilgreind í 9. gr. laga um pósthjónustu?**

**17. Ert þú sammála því mati PFS að Íslandspóstur sé best til þess fallinn að sinna þeim skyldum sem felast í alþjónustu hér á landi?**

### **3 Reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu**

Í 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 er fjallað um umsóknir útnefnds fyrirtækis um fjárframlög vegna alþjónustu, en ákvæðið hljóðar svo:

„Ef póstrekkandi sem er útnefndur, sbr. 11. gr., telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Útreikningar þjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lög þessi. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.

Með hreinum kostnaði er í 1. mgr. átt við kostnað póstrekkanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi hefur af því að veita alþjónustu.

Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

Með markaðsávinningi er í 2. mgr. m.a. átt við æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Ráðherra getur látið gera nýja markaðskönnun ef talið er að forsendur hennar hafi breyst verulega frá því að gerður var samningur um alþjónustu eða fyrirtæki útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu.

Hreinn kostnaður vegna alþjónustukvaðar greiðist úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

Þrátt fyrir 1. mgr. getur póstrekkandi sem er útnefndur, sbr. 11. gr., ekki farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt endurgjald fyrir þjónustu vegna erlendra póstsendinga, sbr. 3. og 10. mgr. 17. gr.“

Í viðauka II í hinum nýju lögum um pósthjónustu eru nánari reglur um hvernig á að reikna út kostnað alþjónustuveitanda vegna pósthjónustu sem og til hvaða sjónarmiða ber að líta. Reglurnar gilda óháð því hvort um skyldu sé að ræða samkvæmt útnefningu eða þjónustusamningi, sbr. tilvísun 12. gr. í 11 gr. og eftirfarandi orðalag í A hluta viðaukans: *Hreinn kostnaður alþjónustuskuldna er reiknaður sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama póstrekkanda án skyldu til að veita alþjónustu.*“

Við útboð gilda hins vegar eðli málsins samkvæmt aðrar reglur. Ekki er ástæða til að gera þeim sérstök skil hér.

Í viðauka II með lögunum eru nánari leiðbeiningar um hvernig standa skal að útreikningum og yfirferð eftirlitsstjórnvaldsins á hreinum kostnaði:

„A-hluti: Útreikningur á hreinum kostnaði.

Leita skal leiða til að tryggja póstrekkendum viðeigandi hvatningu til að rækja alþjónustuskuldur á sem skilvirkastan hátt að því er kostnað varðar.

Hreinn kostnaður alþjónustuskuldna er allur kostnaður sem tengist og er óhjákvæmilegur við rekstur alþjónustu. **Hreinn kostnaður alþjónustuskuldna er reiknaður sem mismunur á**

*hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama póstrekkanda án skyldu til að veita alþjónustu.*

*Útreikningarnir skulu fela í sér alla aðra viðkomandi þætti, þ.m.t. rétt á sanngjörnum hagnaði, hvata til kostnaðarhagkvæmni, óefnislegan ávinning og markaðsávinning, sem falla til póstrekkanda sem er tilnefndur til að veita alþjónustu.*

*Vandlega skal hugað að því að meta rétt kostnað sem alþjónustuveitandi hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða. Við útreikning á hreinum kostnaði er metinn ávinningur, þ.m.t. óefnisleg hlunnindi, sem póstrekkandi sem veitir alþjónustu nýtur.*

*Útreikningur grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:*

- i. Þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Þessi flokkur getur falið í sér þjónustubætti, svo sem þjónustu sem skilgreind er í A-hluta tilskipunarinnar.*
- ii. Tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af starfrækslu viðkomandi þjónustu og viðeigandi samræmdra gjalda.*

*Undir þennan flokk falla notendur og hópar notenda sem fengju enga þjónustu hjá póstrekkanda sem starfaði á viðskiptagrundvelli og væri ekki skylt að veita alþjónustu.*

*Útreikningur á hreinum kostnaði **við afmarkaða þætti alþjónustuskyldu skal fara fram aðskilið** og þannig að komist sé hjá því að tvítelja hvers kyns bein eða óbein hlunnindi og kostnað. Hreinn heildarkostnaður tilnefnds veitanda alþjónustu, sem hlýst af alþjónustuskyldu, er reiknaður sem **summan af hreinum kostnaði sem hlýst af tilteknum þáttum alþjónustuskyldu, að teknu tilliti til hvers kyns óefnislegra hlunninda. Stjórnvöld sannprófa hver er hreinn kostnaður.** Veitandi alþjónustu á samstarf við stjórnvöld til að gera þeim kleift að sannprófa hreinan kostnað.*

*B-hluti: Hreinn kostnaður við alþjónustuskyldu endurheimtur.*

*Endurheimt eða fjármögnun hreins kostnaðar við alþjónustuskyldu getur krafist þess að viðsömdum eða tilnefndum veitendum alþjónustu sé bættur kostnaður við þjónustu sem þeir veita en er **ekki veitt á venjulegum viðskiptagrundvelli**. Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu **hlutlægar, gagnsæjar, án mismununar** 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.**“*

*Í reglugerð um alþjónustu nr. 400/2020 er í 22. gr. að finna eftirfarfarandi ákvæði um fjárframlög úr ríkissjóði vegna alþjónustu komi til þeirra.:*

*„Geri ráðherra þjónustusamning við alþjónustuveitanda um framkvæmd alþjónustu skal mögulegt fjárframlag vegna samningsins byggja á útreikningi á hreinum kostnaði alþjónustu, sbr. viðauka II við lög um pósthjónustu.*

*Sé alþjónustuveitandi útnefndur af Póst- og fjarskiptastofnun, getur alþjónustuveitandi sótt um það til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann að alþjónustan sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar skulu byggja á viðauka II við lög um pósthjónustu.*

*Umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu, sbr. 2. mgr., skal að jafnaði berast fyrir eitt ár í senn og skulu útreikningar á hreinum kostnaði fylgja umsókn. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.*

*Við útnefningu alþjónustuveitanda er jafnframt heimilt ef upplýsingar liggja fyrir um hreinan kostnað af alþjónustu að kveða á um mögulegan hreinan kostnað alþjónustuveitanda samhliða útnefningarferlinu. “*

Gert er ráð fyrir að það verði undir væntanlegum alþjónustuveitanda komið að sækja um framlag úr ríkissjóði vegna alþjónustu, sbr. 2. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar.

### **3.1 Nánar um nokkur sjónarmið**

Helstu viðmið A hluta viðaukans eru:

#### **3.1.1 Að alþjónustuveitandi á rétt á sanngjörnum hagnaði.**

Samkvæmt viðauka A á alþjónustuveitandi rétt á sanngörnum hagnaði vegna þeirra þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019, er það álit ráðuneytisins að við mögulegt framlag til handa alþjónustuveitanda skuli miða ávöxtunarkröfu við summu áhættulausra vaxta og vaxtaálags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekanda. Lagt er því fyrir ÍSP, væntanlegan alþjónustuveitanda, að taka mið af þessum leiðbeiningum í sínum útreikningum um hreinum kostnaði.

#### **3.1.2 Meta skal ófnislegan ávinning og markaðsávinning.**

Við mat á efnislegum ávinningi er um að ræða mat á vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsáhrif.

Ávinningurinn er reiknaður útfrá hlutfallslegu umfangi á sölu- og markaðskostnaði o.fl. vegna þeirrar starfsemi af heild sem verið er að meta sem byrði.

Við matið er höfð hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu og framkvæmd hér á landi, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 17/2015, 25/2018 og 14/2019.

#### **3.1.3 Reglur um hvernig finna skal kostnað**

Rekstur alþjónustu skal sérgreindur frá annarri starfsemi alþjónustuveitanda þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu. Rekstrarreikningar skulu byggjast á sögulegum kostnaði, þ.e. á raunverulegum skráðum kostnaði og tekjum á viðkomandi reikningsári. Sjá nánar reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu o.fl. nr. 313/2005.

Efnislegar eignir skulu bókfærðar á upphaflegu stofnverði leiðréttu með uppsöfnuðum afskriftum og framreiknaðar í samræmi við verðlagsbreytingar.

PFS getur ákveðið að byggt skuli á meðaltalskostnaði (LRAIC).

#### **3.1.4 Hvati til kostnaðarhagkvæmni**

Í nýjum lögum um pósthjónustu er gjaldskráreftirliti PFS, sem og heimildum stofnunarinnar í tengslum við eftirlitið breytt í grundvallaratriðum. Í 6. mgr. 17. gr. laganna er nú m.a. kveðið á um að PFS geti við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum



póstrekanda. Jafnframt er kveðið á um í viðauka A að útreikningar vegna kostnaðar við alþjónustu eigi að fela í sér hvata til kostnaðarhagkvæmni.

PFS hyggst því við yfirferð sína á útreikningi á alþjónustukostnaði gera hagræðingarkröfu á alþjónustuveitanda.

### **Spurning**

**18 Finnst þér rétt að gera hagræðingarkröfu á væntanlegan alþjónustuveitanda? Ef svo er, hversu mikla telur þú að hún eigi að vera?**

#### **3.1.5 Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni**

Ein af þeim forsendum sem þarf að uppfylla til að alþjónustuveitandi eigi kost á framlagi úr ríkissjóði er að hann þarf að sýna fram á, að án kvaðar um alþjónustu myndi hann ekki þjóna tilteknum notendum og/eða notendahópum. Í viðauka með lögnum er þessi regla orðuð með eftirfarandi hætti: „*Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda.*“ Erfitt er að gefa einhlítt svar varðandi það álitaefni hvernig það eigi að nálgast það viðfangsefni að einangra þá notendur eða hóp af notendum sem fyrirtæki eins og ÍSP myndi ekki þjóna, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi.

Í kafla 2.6 og 2.7 er að ofan er að finna umfjöllun um hvernig PFS telur að það eigi að einangra þá hópa hér á landi sem ekki myndu fá þjónustu ef engin kvöð um alþjónustu væri til að dreifa. En þar eru m.a. talin upp þau póstnúmer sem að mati PFS er líklegt að fengju ekki þjónustu ef engin væri alþjónustuskyldan.

Ef hin endanlega niðurstaða stofnunarinnar, að loknu samráði, verður í samræmi við þá umfjöllun verður að ætla að væntanlegur alþjónustuhafi eigi að miða við þá skiptingu sem þar er fjallað um í útreikningum og forsendum vegna mögulegs fjárframlags.

#### **3.1.6 Gæta skal þess að tvítelja ekki hvers kyns bein eða óbein hlunnindi og kostnað**

Við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu skal alþjónustuveitandi gæta þess að útreikningar á afmörkuðum þáttum alþjónustuskyldu fari fram aðskilið þannig að komist sé hjá því að tvítelja hvers kyns bein eða óbein hlunnindi og kostnað.

#### **3.1.7 Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna**

Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er fundinn út sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda með og án alþjónustuskyldu, að teknu tilliti til hvers kyns óefnislegra hlunninda.

### **3.2 Ósanngjörn byrði**

Einn af þeim þáttum sem á að taka inn í útreikninga í tengslum við fjárframlög til alþjónustuveitanda vegna þjónustu sem honum er skylt að veita samkvæmt reglum um alþjónustu er hvort hið útreiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef

venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrarargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

Við umsókn um fjárframlag þyrfti væntanlegur alþjónustuveitandi að skila inn útreikningum til samræmis við tilvitnað ákvæði.

### **3.3 Greiðsluskylda ríkisins**

Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustuskyldu úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum. Í eldri lögum var gert ráð fyrir því að settur yrði á fót jöfnunarsjóður og kostnaður vegna alþjónustu þannig borinn af markaðsaðilum.

### **3.4 Greiðslur eiga að hafa sem minnsta röskun á samkeppni og eftirspurn**

Eitt af þeim atriðum sem gæta skal að þegar hreinn kostnaður vegna alþjónustu er reiknaður, er að greiðslurnar eiga að hafa sem minnst áhrif á samkeppni. Ef kemur til greiðsluskyldu ríkisins í framhaldi af mögulegri umsókn alþjónustuveitanda myndi slíkt mat fara fram við meðferð PFS á viðkomandi umsókn.

## **4 Gjaldskráeftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar**

Samkvæmt 17. og 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 er gert ráð fyrir að PFS hafi margvíslegt eftirlit með höndum þegar kemur að gjaldskrá innan alþjónustu.

Í samræmi við það er einnig kveðið á um í lögum um ýmsar skyldur sem lagðar eru á alþjónustuveitanda m.a. til þess að stofnuninni sé fært að sinna þessu eftirliti svo vel sé.

Hér fyrir neðan verður gert grein fyrir þessum skyldum væntanlegs alþjónustuveitanda sem og hvernig stofnunin hyggst sinna gjaldskráeftirliti, ásamt viðeigandi dæmum þegar það á við.

### **4.1 Formreglur**

#### **4.1.1 Birting gjaldskrár innan alþjónustu**

Samkvæmt 16. gr. laga um pósthjónustu skal alþjónustuveitandi birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála og gjaldskrá innan alþjónustu sem hann sinnir á hverjum tíma. Ákvæðið telst uppfyllt ef upplýsingar eru aðgengilegar á vefsíðu hlutaðeigandi alþjónustuveitanda.

#### **4.1.2 Tilkynningarfrestrir alþjónustuveitanda**

Í 1. og 2. mgr. 18. gr. er kveðið á um skyldu alþjónustuveitanda til að tilkynna allar breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu með tilteknum fyrirvara. Breytingar á gjaldskrá fyrir einstök bréf og pakka (einstaklingsmarkaður) skal tilkynna með að lágmarki 10 daga fyrirvara, sbr. 1. mgr. 18. gr. Breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst skal hins vegar tilkynna með að lágmarki 30 daga fyrirvara.

#### **4.1.3 Rökstuðningur**

Breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu skal fylgja fullnægjandi rökstuðningur fyrir þeim breytingum sem gerðar eru, sbr. 1. og 2. mgr. 18. gr. laganna.

Ómögulegt er að gefa út fyrirfram með tæmandi hætti hvað telst fullnægjandi rökstuðningur fyrir breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu.. Til þess að auðvelda alþjónustuveitanda og

til að auka gagnsæi hyggst stofnunin birta lista yfir lágmarksupplýsingar sem þurfa að fylgja með af hálfu alþjónustuveitanda þegar gjaldskrá er breytt. Eðli málsins samkvæmt getur hér hins vegar ekki verið um tæmandi lista að ræða, auk þess sem viðkomandi gögn geta eftir atvikum þurft mismikillar skoðunar við í hverju tilviki fyrir sig.

#### **4.1.4 Tilkynningarfrestrir Póst- og fjarskiptastofnunar**

Eftir að stofnuninni hefur borist tilkynning um breytingar á gjaldskrá hefur hún 30 virka daga til að bregðast við breytingunum, sbr. 3. mgr. 18. gr. laganna. Ef stofnunin bregst ekki við innan þessara tímamarka, t.d. með almennri fyrirspurn eða beiðni um frekari rökstuðning verður að álykta að stofnunin hafi engar athugasemdir við tilkynntar breytingar alþjónustuveitanda og mun hún því gilda þar til alþjónustuveitandi ákveður að gera breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu.

Ekki er hins vegar skilgreind í lögum hvað stofnunin hefur marga daga eða mánuði til að vinna úr málinu og taka ákvörðun um framhald þess, þ.á.m. um að samþykkja og/eða synja um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild.

#### **4.1.5 Birting upplýsinga**

PFS hyggst birta öll gögn, sem ekki teljast til trúnaðarupplýsingar, tengd einstökum breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu á heimasíðu stofnunarinnar.

## **4.2 Lok máls**

Ef PFS ákveður að beita þeim heimildum sem hún hefur til inngripa þegar kemur að gjaldskrá vegna alþjónustu þá er gert ráð fyrir því að athugun PFS geti lokið með eftirfarandi hætti þegar kemur að breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu.

- PFS bregst ekki við innan 30 daga, málinu sjálfkrafa lokið án athugasemda.
- Óskað hefur verið eftir tilteknum skýringum af hendi alþjónustuveitanda og að þeim fengnum, málinu lokið með sérstakri tilkynningu þess efnis til alþjónustuveitanda um að ekki sé tilefni til að halda áfram með málið.
- Rök standa til þess að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og í framhaldi af því ef útreikningar eru ekki réttir getur PFS kveðið á um breytingar á hinu tilkynnta verði, m.a. breytt gjaldskrá eða samþykkt að hluta eða heild, sbr. 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu.

Stofnunin telur mikilvægt að væntanlegur alþjónustuveitandi sem og aðrir hagsmunaaðilar hafi vitneskju um hvernig hún hyggst beita þeim ákvæðum V. kafla laganna, um „Viðskiptaskilmála, gjaldskrár og bókhald alþjónustuveitanda“. Á þetta sérstaklega við um þær formreglur sem þar koma fram og eftir atvikum rökstuðning alþjónustuveitanda með tilkynntum breytingum á gjaldskrá innan alþjónustu.

Að mati PFS er fyrirsjáanleiki og gagnsæi betur tryggt með þessum hætti auk þess sem hagsmunaaðilar, ef þeir svo kjósa, geta komið að athugasemdum og/eða ábendingum í einstaka málum.

Ofangreint útilokar þó ekki þann sjálfstæða rétt sem póstrekendur hafa samkvæmt 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, um lausn deilumála fjarskiptafyrirtækja og póstrekkanda, um að beina kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar, ef þeir telja að póstrekkandi sé ekki að sinna þeim skyldum sem leiða af lögum um pósthjónustu.

### 4.3 Aðferðarfræði við útreikninga á gjaldskrá innan alþjónustu

Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun gjaldskrár innan alþjónustu. Samkvæmt 17. gr. póstlaga getur PFS krafist þess að póstrekkandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur einnig tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi póstrekkanda. Við val á aðferð telur PFS rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningu sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggji jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun verða eru eftirfarandi:

#### *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*

Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði (raunkostnaði) viðkomandi póstrekkanda Byggt er á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins (HCA).<sup>23</sup> Þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).<sup>24</sup> Hér undir gæti t.d. verið kostnaðarlíkan, sem byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar, en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Eða að byggt sé á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)<sup>25</sup> á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu dreifikerfi (bottom-up líkan).<sup>26</sup>

#### *Verðsamanburður (e. Benchmark)*

Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við ákveðið úrtak úr samanburðarhópnum.

#### *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*

Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.

#### *Verðþak (e. Price cap)*

Eftirlitsstofnun ákvarðar verðþak fyrir ákveðna þjónustu sem gildir yfir ákveðinn tíma. Verðþakið getur tekið breytingum með vísitölu og hugsanlegri hagræðingarkröfu. Verðþakið getur verið ákvarðað í upphafi út frá kostnaði samkvæmt útreikningum í kostnaðarlíkani eða á annan hátt.

Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun smásöluverða innan alþjónustu er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi fyrir alþjónustuveitanda og PFS og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluáðgangi á viðkomandi markaði.

Í lögum um pósthjónustu er settar nokkrar meginreglur sem gjaldskrá innan alþjónustu skal uppfylla, en þær eru:

- viðráðanlegt verð fyrir notendur (e. affordability);

---

1. <sup>23</sup> Historical Cost Accounting.

2. <sup>24</sup> Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

3. <sup>25</sup> Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

4. <sup>26</sup> Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu dreifikerfi á viðkomandi póstmarkaði.

- raunkostnaður (e. actual costs);
- gegnsæi (e. transparency); og
- jafnræði (e. non-discrimination).

Gert er ráð fyrir því að gjaldskrá alþjónustuveitanda verði í samræmi við ofangreindar meginreglur.

#### *Raunkostnaður*

Í 3. mgr. 17. gr. er kveðið á um að gjaldskrá vegna alþjónustu, þar á meðal gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga, skuli byggja á raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu auk þess vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja skal gagnsæi. Alþjónustuveitandinn sjálfur ber ábyrgð á því að gjaldskrár félagsins á hverjum tíma séu í samræmi við þessa meginreglu laganna.

#### *Krafa um að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli*

Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. er PFS veitt heimilt til að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu. Með ákvæðinu er verið að vísa til þess að þegar gjaldskrá alþjónustuveitandi byggir á kostnaði, sbr. 3. mgr. getur stofnunin kallað sérstaklega eftir rökstuðningi alþjónustuveitanda, ef stofnunin metur það svo að slíkt sé nauðsynlegt. Ekki er því um fortakslausa skyldu að ræða fyrir stofnunina að kalla eftir sértækum rökstuðningi fyrir gjaldskrárbreytingum alþjónustuveitanda. Mun það því ráðast af aðstæðum hverju sinni hvort ástæða sé til að beita þessu ákvæði laganna og kalla eftir sérstökum rökstuðningi.

Verð alþjónustu er grundvallað á áföllnum kostnaði, þ.e. raunkostnaði viðkomandi póstrekkanda. Byggt er á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins, þar sem kostnaður og tekjur eru staðfærðar á viðkomandi þjónustu. Einnig getur t.d. verið um að ræða kostnaðarlíkan sem byggir á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC).

Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði og notast við árgreiðsluáðferð þar sem ávöxtunarkrafa miðast við vegið meðaltal fjármagnskostnaðar (WACC) vegna eigna sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu og tekið er tillit til metins líftíma við útreikninga á afskriftum.

#### *Aðrar aðferðir við að ákvarða verð fyrir alþjónustu*

Í 6. mgr. 17. gr. er kveðið á um heimildir fyrir PFS til að kveða á um tiltekna aðferðir sem stofnunin hyggst beita við útreikning á verði innan alþjónustu. Í ákvæðinu eru taldar upp eftirfarandi leiðir.

*Í fyrsta lagi* getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. Hér undir falla líkan eins og „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu dreifikerfi á viðkomandi póstmárkaði.

*Í öðru lagi* getur PFS tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Hér getur verið um að ræða verðsamanburð þar sem borin eru saman verð á samskonar vörum á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð.

*Í þriðja lagi* getur PFS notað aðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekkanda. Hér undir getur t.d. fallið aðferð eins og verðþak þegar núverandi verðlagning er t.d. tengd við framtíðarþróun verðlags og að teknu tilliti til hagræðingarkröfu.

Ofangreindar aðferðir til verðlagningar á gjaldskrá innan alþjónustu geta því komið til viðbótar eða í staðin fyrir raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði, sem gerð er grein fyrir hér að ofan við verðlagningu á þjónustu innan alþjónustu.

#### *Gjaldskrá fyrir magnpóst*

Almennt innan EES hafa fyrrum einkaréttarhafar boðið upp á sérstaka gjaldskrá fyrir stór fyrirtæki eða söfnunaraðila.

Sérstök gjaldskrá (e. special tariffs) er hluti af aðgangi (e. downstream access) þriðja aðila af fyrirbyggjandi þjónustu fyrrum einkaréttarhafa.<sup>27</sup>

Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er alþjónustuveitanda heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Gjaldskráin getur bæði tekið til svæðisbundinnar dreifingar sem og til landsins alls. Ákvæðið er nokkuð breytt frá eldra ákvæði sama efnis. ÍSP tilkynnti hins vegar sömu gjaldskrá og skilmála og gilt höfðu áður við þær breytingar sem urðu 1. janúar 2020 þegar einkaréttur var afnuminn. Með tilkynningu ÍSP þann 12. maí 2020 til PFS tilkynnti ÍSP hins vegar um að fyrirtækið hafi ákveðið að breyta því afsláttarfyrirkomulagi sem verið hafði í gildi frá árinu 2012.<sup>28</sup>

Nokkrar breytingar voru gerðar á gildandi fyrirmælum um gerð gjaldskrár fyrir magnpóst í nýjum lögum um pósthjónustu. Fellt var niður, í samræmi við Evrópurétt, það skilyrði eldri laga að gjaldskrá fyrir magnpóst eigi að taka mið af kostnaði sem sparast. Eingöngu er nú tiltekið að gjaldskráin geti tekið til dreifingar um land allt sem og til svæðisbundinnar dreifingar. Jafnframt er tiltekið að við útreikninga á gjaldskránni megi taka mið af ákveðnu dreifingarhlutfalli bréfa eftir landsvæðum. Ákvæði 6. mgr. tekur einnig eingöngu til bréfa, sbr. orðalagið „*fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar.*“

Ekki er lagaheimild fyrir PFS til að setja einhver fyrirfram skilyrði varðandi þennan aðgang þriðja aðila og þar með útreikninga á heildsölugjaldskránni. Slík viðmið hafa eingöngu verið sett af eftirlitsaðilanum í Hollandi og þá á grundvelli sérstakrar lagaheimildar.

#### *Krafa um úrbætur*

Ef PFS telur að gjaldskrá innan alþjónustu uppfylli ekki skilyrði 17. gr. er gert ráð fyrir því að stofnunin geri kröfu um úrbætur. Skoða verður heimild PFS um úrbætur í samhengi við 3. mgr. 18. gr. þar sem kveðið er á um að PFS geti eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var.

#### **4.4 Aðferðarfræði PFS við gjaldskráreftirlit væntanlegs alþjónustuveitanda (smásala)**

Eins og fjallað er um hér að ofan eru nokkrar leiðir færar þegar kemur að eftirliti PFS með gjaldskrá alþjónustuveitanda. Jafnframt er vikið að því að það er alþjónustuveitandinn sjálfur sem ber ábyrgð á því að gjöld vegna alþjónustu séu í samræmi við raunkostnað á hverjum tíma. PFS getur hins vegar ef stofnunin metur það svo kallað eftir að alþjónustuveitandi geri

<sup>27</sup> Sjá t.d. grein 12,5 punktur, í tilskipun ESB.

<sup>28</sup> Fréttatilkynning PFS, dags. 18. maí 2020, ásamt tilkynningu og rökstuðningi Íslandspósts ohf. fyrir breytingunum.

grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu, sbr. 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, sbr. og 3. mgr. 18. gr. þar sem fjallað er um heimild PFS til að samþykkja breytingar að hluta eða í heild.

Áfram verður miðað við, eins og verið hefur í tíð eldri laga að gjaldskrá alþjónustuveitanda eigi að taka mið af raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði.

#### 4.4.1 Verðþak

Eins og vikið er að hér að ofan er í lögum um pósthjónustu sérstök heimild í 6. mgr. 17. gr. laganna um að PFS geti einnig kveðið á um aðrar aðferðir við ákvörðun á verði innan alþjónustu, en að miða hana eingöngu við raunkostnað fyrirtækisins, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. PFS hyggst í væntanlegri útnefningu alþjónustuveitanda að til viðbótar við að gjaldskrá alþjónustuveitanda á smásölustigi eigi að taka mið af raunkostnaði, ásamt hæfilegum hagnaði, geti stofnunin ákveðið að að hún verði innan ákveðins verðþaks (e. Price cap). Slík kvöð kæmi þá til viðbótar meginreglunni um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði sem fjallað er um í 3. mgr. 17. gr. laganna.

Tilgangurinn er m.a. að draga úr líkum á hækkun á smásöluverðum, og stuðla þannig óbeint að því að verð fyrir þjónustuna sé viðráðanlegt í nútíð og framtíð. Þar sem verðþaki hefur verið beitt hafa ríki innan EES sett nokkur viðmið sem tekið hefur verið mið af þegar verðþak hefur verið sett s.s. þróun vísitölu í viðkomandi landi, sett er ákveðin hagræðingarkrafa á alþjónustuveitanda, sem á að hvetja til hagkvæmni og hagræðingu í rekstri. Hagræðingarkrafan kemur þannig í veg fyrir að hægt sé að velta öllum kostnaði fyrirtækisins inn í gjaldskrá viðkomandi fyrirtækis.

Helstu viðmiðanir sem miðað er við við útfærslu á verðþaki innan EES:

- Verðbólga (Inflation).
- Krafa um hagræði (Efficiency factor).
- Magn (Volumes).
- Kostnaður (Cost).
- Eftirspurnarteygni (Demand elasticity).
- Velta (Turnover).

Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu falla allar vörur innan alþjónustu undir þá kvöð að sama gjaldskrá skal vera í gildi um allt land. Af því leiðir að þá þurfa allir flokkar bréfa og pakka að vera innan þess verðþaks sem kynni að verða sett. PFS mun einnig áskilja sér við útreikninga á mögulegu verðþaki miða við verðskrá nokkurra flokka bréfa, t.d. 50 g. og 250 gr. bréf og síðan 1 kg., 5 kg. og 10 kg. pakka, ef stofnunin álitur að slíkt sé til einföldunar.

Við val á því hvað telst hæfilegt verðþak fyrir viðkomandi alþjónustuveitanda þarf einnig að huga að eftirfarandi atriðum:

- Að notendur þjónustunnar hafi aðgang að viðráðanlegri gjaldskrá.
- Að viðkomandi fyrirtæki hafi hæfilegan hagnað af viðkomandi þjónustu og hafi nauðsynlegan sveigjanleika til að bregðast við breyttum markaðsaðstæðum.
- Að alþjónusta verði sjálfbær fjárhagslega.

Með stoð í 6. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu hyggst PFS, í væntanlegri útnefningu alþjónustuveitanda, að eftirliti stofnunarinnar með gjaldskrá alþjónustuveitanda á smásölustigi verði háttáð með þeim hætti, að gjaldskrá taki mið af kostnaðargrundvelli, auk þess sem beitt verði verðþaki ef slíkt verður talið nauðsynlegt.

#### 4.4.2 Viðráðanlegt verð

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. er gert ráð fyrir því að allir notendur pósthjónustu eigi að hafa rétt til alþjónustu á viðráðanlegu verði. Ekki hefur hingað til þótt ástæða til að fara í sérstaka rannsókn á því og/eða gefa út eitthvað opinbert mat á því hvenær gjaldskrá vegna pósthjónustu telst almennt viðránleg eða ekki fyrir notendur þjónustunnar. Stofnunin gerir ekki, nema forsendur breytist verulega, ráð fyrir því að ástæða sé til að gera umrætt mat í framtíðinni. Örfá ríki innan EES hafa sett viðmið um hámarksverð á þjónustu innan alþjónustu. Í nýlegri reglugerð um alþjónustu voru heldur ekki útfærð nein viðmið sem gera PFS kleyft að fara í umrætt mat. Stofnunin mun því, að óbreyttu, ekki útfæra neinar reglur um gjaldskrár innan alþjónustu þar sem tekið er mið af því hvort gjaldskráin sé viðráðanleg eða ekki.

Jafnframt má halda því fram að krafa um viðráðanlegt verð fyrir notendur geti í sumum tilvikum ekki verið samþýðanlegt þeirri kröfu laga um pósthjónustu að gjaldskrá eigi að miðast við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Til að mæta þessum mismunandi sjónarmiðum laganna og þess regluverks sem lögin byggja m.a. á telur PFS koma til greina að sett sé svokallað verðþak, sem nánar er gert gert grein fyrir hér að ofan.

#### **Spurningar**

**19. Ert þú sammála því að við eftirlit PFS með gjaldskrá alþjónustuveitanda eigi að miða við kostnaðargrundvöll og/eða verðþak?**

**20. Ert þú sammála þeim viðmiðum sem PFS hyggst nota ef verðþak verður ákveðið, ef ekki, hvaða viðmið telur þú að miða eigi við?**

**21. Telur þú að nota eigi aðra aðferðarfræði, en kostnaðargrundvöll og verðþak við eftirlit með smásöluverðum?**

#### 4.5 Bókhaldsleg aðgreining

Í lögum um pósthjónustu er einnig fjallað um skyldu alþjónustuveitanda til að vera með aðskilið bókhald, en í 19. gr. segir:

*„Bókhald alþjónustuveitanda skal byggjast á hlutlægum reikningsskilareglum í samræmi við viðurkenndar aðferðir. Ársreikningar alþjónustuveitanda skulu gerðir í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga og birtir opinberlega.*

*Alþjónustuveitandi skal í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Bókhaldsleg aðgreining er forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlag vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði á fjárhag sinn.“*

Til viðbótar er í gildi reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu í rekstri póstreka nr. 313/2005. Engar eðlisbreytingar eru gerðar á eftirliti stofnunarinnar með bókhaldi



alþjónustuveitanda frá því sem verið hefur. Sú grundvallarbreyting hefur þó orðið að einkaréttur ríkisins og þar með ÍSP á dreifingu bréfa undir 50 gr. féll niður um síðustu áramót. Ekki er því lengur þörf á að halda honum eins aðgreindum frá öðrum þáttum í rekstri félagsins og gildi í tíð hans.<sup>29</sup>

Bókhaldslegur aðskilnaður verður áfram einn af meginforsendum þess að alþjónustuveitandi geti sótt um og þar með átt rétt á framlagi vegna alþjónustu. Auk þess að vera áfram grundvöllur undir verðlagningu á þjónustu alþjónustuveitanda.

#### 4.6 Eftirlit með fjárhagsstöðu og fl.

Í 20. gr. laga um pósthjónustu er vikið að ýmsum upplýsingum um starfsemi og rekstur alþjónustuveitanda, en ákvæðið hljóða svo:

*„Alþjónustuveitandi veitir Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um rekstur sinn og fjárhag svo að stofnunin geti haft eftirlit með starfsemi hans, þ.m.t. um fjárhagsstöðu með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Póst- og fjarskiptastofnun eða löggiltum endurskoðanda í umboði stofnunarinnar skal hvenær sem er og án fyrirvara heimilaður aðgangur að bókhaldi alþjónustuveitanda í þeim tilgangi að sannreyna að aðgreining kostnaðar fari rétt fram og til að kanna hver sé kostnaður við alþjónustu.*

*Alþjónustuveitandi lætur Póst- og fjarskiptastofnun í té upplýsingar um gæði alþjónustu, sbr. 21. gr. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að birta slíkar upplýsingar í úttekt sinni.*

*Alþjónustuveitandi birtir opinberlega helstu upplýsingar um alþjónustu sem hann sinnir, þar á meðal forsendur og gæðakröfur á hverjum tíma. Ákvæði 1. máls. telst uppfyllt ef upplýsingar eru aðgengilegar á vefsíðu hlutadeigandi alþjónustuveitanda.“*

Ákvæðið skýrir sig að mestu sjálft en stofnunin telur rétt að fjalla hér aðeins um eftirlit með fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun, en það er nú sérstaklega tiltekið í ákvæðinu. Í greinargerð með ákvæðinu segir eftirfarandi:

*„Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði 36. gr. gildandi laga. Þar er kveðið á um að póstrekendur skuli veita Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um rekstur og fjárhag til þess að hafa megi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu en samkvæmt póstitilskipun Evrópusambandsins eiga notendur rétt á alþjónustu á „viðráðanlegu verði“. Auk þess þarf stofnunin að hafa aðgang að gögnum um fjárhag og rekstur ef útnefndur alþjónustuveitandi óskar eftir fjárframlagi sökum þess að hann telur alþjónustukvöð ósanngjarna fjárhagslega byrði. Þá ber alþjónustuveitendum skylda til þess að veita Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um gæði alþjónustu. Auk þess er gert ráð fyrir skyldu til birtingar tiltekinnar grundvallarupplýsinga opinberlega, m.a. með hagsmuni notenda í huga.*

*Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 19/2002, um pósthjónustu, kemur fram að erfitt hafi reynst að fá upplýsingar um ýmsa þætti*

<sup>29</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

*póststarfsemi hjá póstrekkendum vegna þess að vantað hafi lagaheimild til að krefjast upplýsinganna, m.a. hafi ekki verið hægt að fá upplýsingar um umfang pósthjónustu á Íslandi til birtingar í ritum Alþjóðapóstbandsins. Um eftirlit með framkvæmd póstlaga gilda ákvæði laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, þ.m.t. ákvæði 5. gr. um eftirlitsúrræði, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins.“*

Eins og sjá má af greinargerð með ákvæðinu eru engar leiðbeiningar um hvernig er ætlast til að stofnunin sinni fjárhagseftirliti með alþjónustuveitanda, með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Af 20. gr. laga um pósthjónustu verður hins vegar ekki dreginn önnur ályktun en að vilji Alþingis standi til þess að eftirlitið verði aukið frá því sem nú er og að það taki til fleiri þátta í rekstri fyrirtækisins, án þess að það sé sérgreint nánar eins og æskilegt hefði verið. Eðli málsins samkvæmt eru það margvíslegar aðgerðir eða ákvarðanir í rekstri fyrirtækja sem geta haft áhrif á fjárhagsstöðu með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Einnig eru afleiðingar oft og iðulega ekki að fullu ljósar fyrr en að löngum tíma liðnum.

PFS hyggst því efla reglubundið eftirlit sitt með fjárhagsstöðu póstrekkanda sem hefur verið falið að sinna alþjónustu. Í þeim tilgangi hyggst PFS setja inn við útnefningu eftirfarandi ákvæði um eftirlit með fjárhagsstöðu viðkomandi alþjónustuveitanda sem taki gildi eigi síðar en 1. janúar 2021.

Til að sinna þessu eftirliti hyggst PFS kveða á um að alþjónustuveitandi sendi PFS eftirfarandi upplýsingar:

- Alþjónustuveitandi skal sæta eftirliti PFS að því er varðar fjárhagsstöðu hans á hverjum tíma m.a. með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun.
- Alþjónustuveitandi skal sem hluti af eftirliti PFS afhenda stofnuninni ársreikninga, milliuppgjör, rekstrar- og fjárfestingaráætlanir, fundargerðir stjórnar, lánsamninga, yfirlýsingu endurskoðanda eða aðrar sambærilegar upplýsingar skv. nánari fyrirmælum frá PFS.
- Alþjónustuveitandi skal afhenda PFS framangreindar upplýsingar með reglubundnum hætti þó eigi sjaldnar en ársfjórðungslega. Skilafrestur er að hámarki 3 mánuðir frá lokum viðkomandi fjárhagstímabils.
- Jafnframt gerir stofnunin kröfu um að fyrirtækið upplýsi stofnunina jafnóðum um allar óreglulegar aðgerðir eða atburði er varða fjárhagsstöðu félagsins, s.s. breytt eignarhald og/eða nýtt hlutafé svo og kaup eða sala eignarhluta í öðrum félögum.
- Telji alþjónustuveitandi að líkur séu á rekstrarstöðvun vegna fjárhagserfiðleika, þá skal PFS tilkynnt um það eins fljótt og auðið er og jafnframt til hvaða úrræða félagið eða eigendur þess hyggist grípa til.
- Telji PFS að fjárhagsstaða viðkomandi póstrekkanda á einhverjum tíma sé slík að hætta sé á að hann uppfylli ekki alþjónustuskilyður sínar getur stofnunin krafist þess að bætt verði úr innan tiltekins frests samkvæmt 5. gr. laga nr. 69/2003. Ef póstrekkandi uppfyllir ekki kröfur stofnunarinnar getur hún svipt viðkomandi rekstrarleyfi.

PFS hyggst sinna eftirliti með fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda með ofangreindum hætti.

**Spurning**

**22. Telur þú að ofangreint eftirlit sé fullnægjandi þegar kemur að fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda?**