

Reykjavík, 9. mars 2021

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála)

Hinn 16. febrúar síðastliðinn lagði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (þskj. 895 í 534. máli) þar sem lagt er upp með að færa stjórnsýslu og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir nefnd P&F) til Byggðastofnunar. Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Flutningur til Byggðastofnunar

Engum dylst að flutningur verkefna P&F til Byggðastofnunar er í grunninn byggðapólitísk aðgerð í anda hugmyndafræði um störf á staðsetningar. Þegar störf eru þess eðlis að þeim má sinna hvar sem er á landinu er almennt ekkert við slíkar áherslur að athuga, svo lengi sem stefnt er að því að sem stærstur hluti landsins verði í byggð. Í ýmsu tilliti kann slíkur flutningur að hafa í för með sér hagræði samhliða byggðasjónarmiðum. Hins vegar verður að ætla að ákvarðanataka í slíkum málun hljóti m.a. að ráðast af faglegu mati á eðli þeirra starfa sem stendur til að færa. Með öðrum orðum verður að ætla að sjónarmið um nægilega þekkingu, aðgengi þjónustuþega og hagræði fái ríkt vægi.

Reynsla póstrekenda af þeim störfum sem P&F hefur annast hefur í ýmsu tilliti verið nokkuð góð. Þekking innan stofnunarinnar grundvallast ekki einvörðungu á yfirsýn yfir virkni og forsögu póstmála innanlands heldur einnig þekkingu á póstmálum og þróun þeirra á EES-svæðinu. Gildandi lög um póstpjónustu eru enda að miklu leyti grundvölluð á ákvæðum Evrópugerða á sviði póstmála. Þetta endurspeglast í markmiðsákvæðum 1. gr. laganna þar sem m.a. er kveðið á um að lögunum sé ætlað að efla samkeppni á markaði fyrir póstpjónustu. Sú faglega þekking sem er til staðar innan P&F er verðmæt. Um það virðist ráðuneytið vera meðvitað enda er tekið fram í lok inngangskafila greinargerðar frumvarpsins að stofnaður hafi verið verkefnahópur með fulltrúum frá P&F og Byggðastofnun sem ætlað er að vinna að því að flutningur verkefnisins verði vandaður og að þess verði gætt að þekking og reynsla sem er innan P&F muni áfram nýtast Byggðastofnun á meðan á tilfærslunni stendur. Af framangreindu verða þær ályktanir dregnar að ekki standi til að þeir starfsmenn P&F sem sinnt hafa eftirliti með póstmálum innan stofnunarinnar flytjist með verkefninu til Byggðastofnunar. Byggðastofnun mun því þurfa að byggja upp þekkingu á málaflokknum. Því verður að gera ráð fyrir að nýir starfsmenn stofnunarinnar muni þurfa að takast á við póstmál.

Að ákveðnu leyti kann að vera jákvætt að nýir starfsmenn komi að verkefnum á sviði póstmála. Hins vegar hefur á vettvangi SVP verið lýst töluverðum áhyggjum af því að yfirfærslan verði ekki hnökralaus. Ljóst er að núverandi verkefni Byggðastofnunar eiga vart sérstaka samstöðu með verkefnum á sviði póstmála þrátt fyrir að annað sé jafnvel gefið í skyn í greinargerð frumvarpsins. Ef tekið er mið af almennu framboði þekkingar vinnuafli á íslenskum vinnumarkaði er óhjákvæmilega hætt við að starfsemi Byggðastofnunar á sviði póstmála muni hefjast á takmörkuðum þekkingargrunni. Þar með skapast hætt á að rof myndist í ákvarðanaframkvæmd stofnunarinnar sem erfitt getur reynst að vinna úr. Fari illa getur rofið komið fram í alvarlegum hnökrum á framkvæmd póstmála og tjóni fyrirtækja á póstmarkaði.

Í frumvarpinu eru póstmál beinlínis byggðamál

Í ýmsu tilliti virðast frumvarpshöfundar hafa tengt póstmál við byggðamál en eftirfarandi kemur t.a.m. fram í greinargerð frumvarpsins:

Eigi að síður gegnir póstpjónusta enn mikilvægu hlutverki, ekki síst fyrir atvinnulíf, og er í lykahlutverki í vefverslun. Er það því mat ráðuneytisins að til framtíðar litið sé það hlutverk ríkisins að tryggja að allir landsmenn njóti alþjónustu póstsins sem lýst er í lögum um póstpjónustu. Tækifæri eru þó fyrir hendi til að einfalda hlutverk ríkisins í þessum málum en mikilvægt er að gæta að bygðasiðarmíðum og jafnræði landsmanna við slíka einföldun.

Meginhlutverk Byggðastofnunar skv. 2. gr. laga um Byggðastofnun, nr. 106/1999, er að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu. Innan stofnunarinnar starfar sérstakt þróunarsvið sem ber að fylgjast með þróun byggðar í landinu, meðal annars með gagnasöfnun og rannsóknum og gera eða láta gera áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífs í þeim tilgangi að treysta búsetu og atvinnu í byggðum landsins. Hafa rannsóknir þróunarsviðsins vakið athygli fyrir vandaða og mikilvæga vinnu og innan stofnunarinnar er að finna öfluð og sérhæft starfsfólk á sviði bygðamála og rannsókna.

Mæla því ýmis rök með því að Byggðastofnun taki að sér verkefni póstmála á þessu stigi svo að stofnunin geti unnið áfram með ráðuneytinu næstu misserin við að samhæfa enn betur bygðasiðarmíð og póstmál, innan þess svigrúms sem Evrópulöggjöf á þessu sviði veitir, auk þess að tryggja að áfram verði tryggð hagkvæm, skilvirk og áreiðanleg póstpjónusta um land allt og til og frá landinu og að jafnræði landsmanna til að njóta alþjónustu verði tryggt. Fyrir liggur því að eitt af hlutverkum ráðuneytisins og Byggðastofnunar vegna tilfærslunnar verður að vinna að því að skoða tækifæri til einföldunar á lagaumhverfi póstmála, þ.m.t. að skoða fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins.

(Undirstrikun SVP)

Þó virðist jafnframt gefið til kynna að verkefnatilfærslunni sé ætlað að verða hlutlaus:

Þá er það einnig markmið frumvarpsins að gæta þess að hlutverk Byggðastofnunar verði það sama og hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir tilfærsluna og að Byggðastofnun hafi allar sömu heimildir og skyldur sem lagðar voru á Póst- og fjarskiptastofnun.

(Undirstrikun SVP)

Eins og áður segir grundvallast lagaumhverfi póstmála á Evrópugerðum sem hafa verið innleiddar hér á landi, m.a. tilskipun 97/67/EB¹ og þriðja pósttilskipunin.² Með fyrrnefndu tilskipuninni var fengist við það verkefni að setja sameiginlegar reglur til að styðja við þróun innri póstmarkaðar á EES-svæðinu og auka gæði póstpjónustu. Er ákvæðum hennar ætlað að tryggja eðlilegan gang fjórfrelsisins í ljósi efnahags- og félagslegrar gagnsemi póstpjónustu á sviði samskipta og viðskipta, að því athuguðu að regluverk um póstreksstur var mjög mismunandi milli ríkja og gæði póstpjónustu voru í mörgum tilvikum ekki nægilega mikil. Var tilskipuninni ætlað að skapa forsendur til samkeppni á póstmarkaði. Með þriðju pósttilskipuninni var haldið áfram m.a. í ljósi reynslu og eftirfarandi sjónarmiða (á ensku) en til grundvallar þeim lágu ýmsar athuganir sem Evrópusambandið hafði látið vinna frá gildistöku tilskipunar 97/67/EB:

Complete market-opening will help to expand the overall size of the postal markets. It will further contribute to maintaining sustainable and quality employment within universal service providers as well as facilitate the creation of new jobs in other operators, new entrants and associated economic sectors. This Directive is without prejudice to the competence of Member States to regulate employment conditions in the postal services sector, which should not, however, lead to unfair competition. Social considerations should be taken into due account when preparing the opening up of the postal market.

Í aðfararorðum þriðju pósttilskipunarinnar er viðurkennt að einhver aðildarríki kunni að þurfa að fjármagna hreinan jaðarkostnað sem hlýst af álagðri kvöð til að veita alþjónustu. Þá umfjöllun ber hins vegar ekki að skoða einngrað heldur ber umfjöllunin þess merki að litið væri á alþjónustukvöð sem frávik frá því meginsteffi að póstpjónusta væri rekin á viðskiptalegum forsendum. Það er í þessu ljósi sem ákvæði þriðju pósttilskipunarinnar útfæra með ítarlegum hætti reglur um alþjónustu sem kvöð sem má leggja á póstpjónustuveitendur sem öðru jöfnu mundu einvörðungu fást við starfsemi á viðskiptalegum forsendum.

Þó segja megi að íbúar landsbyggðarinnar hafi augljóslega ríka hagsmuni af því að njóta póstpjónustu er það ekki helsta sjónarhorn póstmála. Póstmál eru almenn í þeim skilningi að þau snúa að hagsmunum allra sem koma að póstpjónustu, þ.e. póstpjónustuveitenda á markaði, neytendum, verslunar- og þjónustufyrirtækjum o.fl.

Í framangreindu ljósi telja SVP vart viðeigandi að gefið sé til kynna að greinargerð frumvarpsins að tilfærsla póstmála til Byggðastofnunar sé ætlað að styrkja viðfangsefni byggðamála og byggðamálum sé ætlað að hafa áhrif á póstmál.

Póstmál sem stjórnámál

Eins og fram hefur komið eru póstmál ekki hrein byggðamál. Póstmál rista dýpra enda er póstur bæði leið til að koma tjáningu á framfæri og stuðla að viðskiptum. Þess misskilnings virðist hins vegar hafa gætt að svo sé ekki og hafa dæmi slíks t.d. komið fram í þingskjöllum. Þannig var a-liður 8. tölul. breytingartillögu meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar (þskj. 1917 í 270.

¹ European Parliament and Council Directive 97/67/EC of 15 December 1997 on common rules for the development of Community postal services and the improvement of quality service.

² Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services.

máli á 149. löggjafarþingi) beinlínis byggð á byggðasjónarmiðum³. Í aðfararorðum þriðju póstitilskipunarinnar segir hins vegar:

In a fully competitive environment, it is important, both for the financial equilibrium of the universal service as well as for limiting market distortions, that the principle that prices reflect normal commercial conditions and costs is only departed from in order to protect public interests. This objective should be achieved by continuing to allow Member States to maintain uniform tariffs for single piece tariff mail, the service most frequently used by consumers, including small and medium-sized enterprises. Member States may also maintain uniform tariffs for some other mail items, such as, for example, newspapers and books, to protect general public interests, such as access to culture, ensuring participation in a democratic society (freedom of press) or regional and social cohesion.

(Undirstrikun SVP)

Af framangreindu leiðir að þrátt fyrir að regluverk EES-samningsins á sviði póstmála veiti aðildarríkjunum svigrúm til þess að víkja frá þeirri meginreglu að póstrektur sé viðskiptalegt viðfangsefni er svigrúmið þannig afmarkað að frávikin verða að helgast af samfélagslegum hagsmunum sem snerta tjáningar- og skoðanafrelsi, t.d. bréfsendingar, sendingar fréttamiðla eða bóka sem hafa þann tilgang að auka aðgang að menningarefni og auka möguleika til þátttöku í lýðræðislegu samfélagi. Viðskiptalegt umhverfi er þannig grunnforsenda og ekki gert ráð fyrir að henni verði vikið til hliðar nema raunveruleg þörf krefji. Endurspeglast það í ákvæðum þriðju póstitilskipunarinnar þar sem m.a. segir:

[P]rices 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.

(Undirstrikun SVP)

Verður vart séð að blanda byggðastjórn mála og póstmála í greinargerð frumvarpsins sé viðeigandi.

2. mgr. b-liðar 2. gr. (2. mgr. 4. gr. b)

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri grein verði bætt við lög nr. 98/2019 þar sem kveðið verði á um eftirlitsúrræði Byggðastofnunar og viðurlög. Í 2. efnismálgrein er kveðið á um að Byggðastofnun geti krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skattfyrvöldum og töllyfyrvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra. Enga skýringu á framangreindu er að finna í sérstökum athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins en í 3. kafla segir:

Í 7. og 8. gr. laga um um Póst- og fjarskiptastofnun er fjallað um þær reglur sem gilda um samskipti Póst- og fjarskiptastofnunar við önnur eftirlitsstjórnvöld sem og reglur um þagnarskyldu stofnunarinnar. Ef ákvæðin er skoðuð er ljóst að sum þeirra eiga eingöngu við fjarskiptamál auk þess sem ákvæðin skarast á við hið almenna þagnarskylduákvæði Byggðastofnunar sem kemur fram í 18. gr. laga um Byggðastofnun. Lagt er því til að þær reglur 7. og 8. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnunar sem eiga við um póstmál verði

³ Sjá þskj. 1916 í 270. máli á 149. löggjafarþingi: „Með vísan 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.“

sameinuð og verði að einu ákvæði í lögum um pósthjónustu, að undanskilinni reglu sem kemur fram í 7. mgr. 10. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun hafi heimild til að krefjast upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra en lagt er til að sú regla komi fram í eftirlitsákvæði laganna.

(Undirstrikun SVP)

SVP telja ljóst að vandaður rökstuðningur þurfi að liggja að baki svo víðtækri heimild til aðgangs að gögnum er finna má í b-lið 2. gr. frumvarpsins enda eru upplýsingar sem gefnar eru skatt- og töllyfirvöldum í ýmsu tilliti viðkvæmar. Væntanlega á framangreind umfjöllun í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins að vísa til lokamálsgreinar 8. gr. laga nr. 69/2003. Að baki því ákvæði lá a.m.k. einhver rökstuðningur.

4. gr.

Í 4. gr. er lagt til að þremur nýjum málsgreinum verði bætt við 32. gr. laga nr. 98/2019 og af greinargerð frumvarpsins verður ráðið að þar með sér ætlunin að fella 2. og 3. mgr. 10. gr. laga nr. 69/2003 inn í fyrrnefndu lög.

Í kærumálum hefur reynt á aðild að kærumálum vegna kvartana sem lagðar hafa verið fram á grundvelli ákvæða 10. gr. laga nr. 69/2003. Þannig gefa mál á sviði fjarskiptaréttar til kynna að aðild að kærumálum vegna ákvarðana um alþjónustu verði vísað frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Slíkar ákvarðanir snerta hins vegar ýmsa hagsmuni, t.d. hagsmuni samkeppnisaðila á pósthálfum og jafnvel aðila sem sinna annarri flutningastarfsemi. Slík niðurstaða er afar döpur og engum því til að dreifa þegar kemur að því að veita aðhald.

SVP leggja til að orðunum „aðrir sem hafa hagsmuni að gæta“ verði breytt og breytingin skilgreind þannig að rúm aðild að kærumálum á sviði póstmála verði tryggð.

C-liður 5. gr. (41. gr.)

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að sex nýjum greinum verði bætt við lög nr. 98/2019 og í c-lið frumvarpsgreinarinnar er lagt til að heimild til bráðabirgðaákvörðunar í póstmálum verði nánast sú hin sama og í 11. gr. laga nr. 69/2003. Í greinargerð frumvarpsins segir m.a.:

11. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun er fjallað um heimild stofnunarinnar til að taka bráðabirgðaákvörðun í einstökum málum. Ljóst er að ákvæðinu er ætlað að taka bæði til mála sem varðar kvartanir neytenda og mála er varðar deilur póstrekenda, enda kemur það í beinu framhaldi af ákvæðum þar sem fjallað er um slík tilvik. Er því lagt til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að skýrt sé að það taki til beggja tilvika, þ.e. mál er varða deilur póstrekenda og mál er varða kvartanir neytenda.

(Undirstrikun SVP)

Framangreind umfjöllun er í góðu samræmi við skilning SVP. Hins vegar hefur beiting 11. gr. laga nr. 69/2003 ekki verið einhlít og t.d. var útnefning Íslandspósts sem alþjónustuveitanda og um 250 millj. kr. bráðabirgðaframlag tekin á grundvelli framangreindrar lagagreinar.⁴ Það

⁴ Sjá á vefslóðinni: https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr_29_2019_Skylda_Islandsposts_til_althonustu.pdf

hafa SVP hins vegar ekki talist standast og verður nú gerð nánari grein fyrir afstöðu samtakanna.

Það er undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld eru bundin af lögum. Í framangreindri reglu sem er nefnd lögmætisreglan felst annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og hins vegar mega þær ekki vera í andstöðu við lög. Í heimildarþætti lögmætisreglunnar felst að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum, þ.e. Alþingi verður að hafa veitt stjórnvöldum heimild með lögum til þess að taka ákvarðanir. Kröfur lögmætisreglunnar til lagagrundvallar eru afstæðar og af því leiðir að því meira inngríp sem ákvarðanir stjórnvalda hafa í för með sér fyrir borgarana því ríkari kröfur eru gerðar til þess að löggjafinn hafi með lögum tekið afstöðu til inntaks og forsendna ákvarðana. Forsendur og efni ákvarðana verða hins vegar ávallt að rúmast innan efnisafmörkunar fyrirbyggjandi lagaheimilda. Þegar að fjárútlátum ríkisins kemur verður enn fremur að hafa í huga að skv. 41. gr. stjórnarskrárinnar má ekkert gjald greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Af dómaframkvæmd leiðir að heimild til útgjalda verður að vera unnt að vera unnt að leiða af ákvæðum almennra laga, fjárlaga eða fjárukalaga. En hvert er eðli og inntak bráðabirgðaákvörðunar? Í skýringum við 8. gr. frumvarps til laga nr. 110/1999 segir:

Þetta ákvæði er nýmæli sem gerir Póst- og fjarskiptastofnun kleift að taka ákvarðanir til bráðabirgða þegar aðstæður krefjast þess og dráttur á niðurstöðu málsins er til þess fallinn að valda verulegu fjártjóni. Í stjórnsýslulögum er ekki að finna almenna heimild til bráðabirgðaákvörðunar en t.d. í samkeppnislögum er heimild fyrir Samkeppnisstofnun að taka slíkar ákvarðanir. [...] Í frumvarpinu er gert ráð fyrir einfaldri málsmeðferð. Í ákvæðinu er lagður til skammur frestur, sjö dagar, til að taka málið til venjulegrar umfjöllunar í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga, ella fellur ákvörðunin úr gildi. Þykir rétt í ljósi eðlis bráðabirgðaákvörðana að þeim sé ekki ætlað að standa lengi og er sjálfsagt að mál séu tafarlaust tekin til umfjöllunar eftir að slík ákvörðun hefur verið tekin.

Af orðalagi lagagreinarinnar verður ráðið að P&F verður að telja nauðsynlegt að bráðabirgðaákvörðun verði tekin í einstöku máli án tafar. Það mat P&F verður að grundvallast á því að yfirvofandi sé hætta á að dráttur á úrskurði valdi því annað hvort að a) réttindi aðila máls fari forgörðum, eða b) málsaðili verði fyrir verulegu fjártjóni. Þegar svo háttar til að P&F telur skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar uppfyllt er kveðið á um að málið skuli tekið til umfjöllunar samkvæmt ákvæðum 9. eða 10. gr. laga nr. 69/2003 innan sjö daga frá því að bráðabirgðaákvörðunin var tekin. Sé málið ekki tekið til umfjöllunar innan þess tíma fellur hin tekna bráðabirgðaákvörðun úr gildi. Af textaskýringu 11. gr. laga nr. 69/2003 leiðir að bráðabirgðaákvörðun verður aðeins tekin í einstökum málum sem verða tekin til umfjöllunar skv. 9. eða 10. gr. laganna. Þá er það jafnframt skilyrði slíkrar ákvörðunartöku að hætta sé á að réttindi aðila slíks máls fari forgörðum. Ákvæði 11. gr. laga nr. 69/2003 eiga rót sína að rekja til eldri laga um P&F en í sérstökum athugasemdum við 11. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 69/2003 er þó tekið fram að skilyrði töku bráðabirgðaákvörðunar séu þó hert nokkuð þannig að verulegir hagsmunir þurfi að vera í húfi svo beita megi ákvæðinu. Þá er í almennum athugasemdum frumvarpsins vísað til þess að P&F hafi verið fengin heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar í einstökum deilumálum. Í framangreindri 9. gr. laga nr. 69/2003 er fjallað um lausn deilumála fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda. Í 1. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að þegar upp koma deilur milli póstrekkenda um skyldur sem leiði af lögum um pósthjónustu geti deiluaðili beint málinu til P&F. Stofnuninni ber að leita sátta með aðilum en

skera ella úr ágreiningi með ákvörðun. Í 10. gr. laganna er hins vegar fjallað um kvartanir. Í 1. mgr. þeirrar lagagreinar er kveðið á um að neytendur pósthjónustu eða aðrir sem hafa hagsmuna að gæta geti hlutaðeigandi beint kvörtun til P&F um að hún láti málið til sín taka ef þeir telja að póstrekkandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um pósthjónustu eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi eða skilgreindum alþjónustukvöðum. P&F ber þá að leita álits viðkomandi póstrekkanda á kvörtuninni og freista þess að jafna ágreining aðila á skjótan hátt en náist ekki samkomulag ber stofnuninni að skera úr með ákvörðun.

P&F hefur talið skilyrði bráðabirgðaákvörðunar uppfyllt í nokkrum málum sem snerta deilur og kvartanir málsaðila. Í máli sem leiddi til ákvörðunar P&F nr. 9/2017 var deilt um breytingar Íslandspóstis á viðskiptaskilmálum en fyrir lá kvörtun frá póstrekkanda. Af umfjöllun í 3. hluta niðurstöðukafla ákvörðunarinnar leiðir að P&F lagði til grundvallar fjárhagslega hagsmuni póstrekkanda sem kvartaði og þess póstrekkanda sem kvörtunin sneri að, þ.e. aðila málsins, við mat á því hvort skilyrði bráðabirgðaákvörðunar væru uppfyllt. Í máli sem leiddi til ákvörðunar P&F nr. 3/2013 var deilt um breytingar á gjaldskrá Íslandspóstis sem viðskiptavinur fyrirtækisins kvartaði yfir. Við mat á hvort skilyrði töku bráðabirgðaákvörðunar væru uppfyllt leit P&F til þess að dreifingarkostnaður kvartanda mundi hækka verulega og viðskiptin hans við Íslandspóst væru að jafnaði töluverð að umfangi. Niðurstaðan hvað það varðaði var sú að kvartandinn hefði ótvíræða fjárhagslega hagsmuni af niðurstöðu málsins og hætt væri við að hann yrði fyrir fjártjóni ef gjaldskrárbreytingin kæmi til framkvæmda. P&F tók bráðabirgðaákvörðun í málinu. Til þess verður einnig að líta að í úrskurði P&F nr. 1/2018 vísaði stofnunin kvörtun fjarskiptafélags frá þar sem hún varðaði málsefni sem sneri að lögbundnum skyldum annars fjarskiptafélags gagnvart áskrifanda á þeim grundvelli að kærandi hefði ekki lögvarðra hagsmuna að gæta í slíku máli. Þá sló úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála því föstu í máli nr. 3/2019 að póstrekkandi gæti ætti ekki aðild að máli er varðaði ákvarðanatöku um umsókn póstrekkanda um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Þetta gerði úrskurðarnefndin með vísan til dóma Hæstaréttar Íslands í málum nr. 15/2009 (Og fjarskipti gegn Símanum) og 396/2009 (Síminn gegn P&F og Og fjarskiptum) en notaði jafnframt tækifærið og tók fram að hreinn kostnaður vegna alþjónustukvaðar yrði greiddur úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum eftir gildistöku laga nr. 98/2019. Verða *obiter dictae* úrskurðarnefndarinnar ekki skilin með öðrum hætti en að einvörðungu umsækjandi um endurgjald vegna hreins kostnaðar af veitingu alþjónustu geti átt aðild að máli sem snýr að slíkri ákvarðanatöku.

Af framangreindu samhengi verður ráðið að það sé forsenda töku bráðabirgðaákvörðunar skv. 11. gr. laga nr. 69/2003 að málið verði fellt í farveg 9. eða 10. gr. laganna, þ.e. í farveg sem ætlaður eru til úrlausnar deilumála póstrekkanda um skyldur sem leiðir af lögum um pósthjónustu eða kvörtunar til P&F neytenda pósthjónustu eða annarra sem eiga hagsmuna að gæta um hvort póstrekkandi hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt sömu lögum. Í ljósi framkvæmdar P&F og úrskurðarnefndar verður að telja að efnissvið bráðabirgðaákvörðunar skv. 11. gr. laga nr. 69/2003 geti ekki náð til ákvarðana um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu skv. 12. gr. laga nr. 98/2019.

D-liður 5. gr. (42. gr.)

Í d-lið 5. gr. er að finna tillögu um kærueimild á sviði póstmála en heimildin mun aðeins vísa til 13. gr. laga nr. 69/2003 og mun sú lagagrein því gilda í kærumálum á því sviði. Ýmislegt er hins vegar við framangreinda 13. gr. að athuga og þá sérstaklega á sviði póstmála:

- Í fyrsta lagi er kærufrestur einvörðungu fjórar vikur frá töku ákvörðunar. Almennt er kærufrestur í stjórnslumálum þrjú mánuðir og því ljóst að kærufresturinn er frávik frá almennum reglum. Slík kærúmál geta verið mjög flókin að uppbyggingu enda liggja Evrópugerðir og framkvæmd erlendis slíkum málum jafnan til grundvallar.
- Í öðru lagi er málshöfundarfrestur til dómstóla einvörðungu sex mánuðir sem er afar stuttur tími og stundum gefst mönnum ekki ráðrúm til að stefna málum inn undir slíkum kringumstæðum.
- Í þriðja lagi er tekið gjald vegna kærumála á grundvelli 13. gr. laga nr. 69/2003 sem nemur kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Í framkvæmd hafa þeir sem kært hafa ákvarðanir P&F því oftlega setið uppi með kærúmálskostnað sem nemur nokkrum milljónum króna og það einvörðungu á stjórnslustigi.

Um stjórnslukærur segir Páll Hreinsson á bls. 251 í riti sínu *Stjórnslulögin, skýringarit*:

Aðila máls er almennt heimilt að bera stjórnvaldsákvörðun undir dómstóla og gera kröfu um að hún verði ógilt. Stjórnslukæra hefur hins vegar að sumu leyti kosti umfram þá leið. Má þar nefna að kæra er ódýr, skilvirk og fremur einföld leið til þess að fá ákvörðun endurskoðaða. Þá hafa æðri stjórnvöld yfirleitt nokkuð rúma heimild til þess að endurskoða matskenndar ákvarðanir lægri stjórnvalda, auk þess sem þau hafa ekki einasta heimild til að fella ákvörðun niður, heldur oftast að auki vald til þess að taka nýja ákvörðun í málinu.

Þeir ókostir við 13. gr. laga nr. 69/2003 sem hér hefur verið gerð grein fyrir eiga í meginatriðum rót sína að rekja til breytingalaga nr. 117/2008 en með þeim voru m.a. gerðar róttækar breytingar á kærueimildinni. Ástæða breytinganna er rakin á eftirfarandi hátt í frumvarpi til framangreindra breytingalaga:

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi endurskoðunar ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæði 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, eru að stofni til frá árinu 1996 en ljóst er að aðstæður á fjarskiptamarkaði hafa breyst verulega síðan þá. Samkeppni hefur aukist töluvert og ríkissjóður hefur hætt öllum afskiptum af fjarskiptarekstri og selt Landssíma Íslands hf. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar hafa á undanförunum árum orðið sífellt umfangsmeiri og flóknari og því oft á ítarlegum hafræði-, lögræði- og tæknilegum greininum á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Slíkar ákvarðanir geta verið í vinnslu mánuðum eða jafnvel árum saman og er samráð haft við markaðsaðila og Eftirlitsstofnun EFTA áður en endanleg ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar liggur fyrir. Þessar ákvarðanir eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar um fjarskipta- og póstmál. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sem kærðar voru til úrskurðarnefndar á árum áður voru mun minni og einfaldari í sniðum. Því þykir nú eðlilegt að ákvarðanir sem stofnunin tekur geti gengið beint til dómstóla til endurskoðunar án viðkomu hjá úrskurðarnefnd. Jafnframt hefur kostnaður vegna starfa nefndarinnar aukist verulega og því er nú lagt til að tekið verði upp málskotsgjald vegna kæru lögaðila til nefndarinnar sem standi undir rekstri mála fyrir henni. Um leið er lagt til að skipan nefndarinnar verði breytt og hún taki mið af breyttu umhverfi.

Þá er lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun geti skotið niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar til dómstóla.

(Undirstrikun SVP)

Af framangreindu leiðir að kæruehimild 13. gr. laga nr. 69/2003 er sniðin að aðstæðum á fjarskiptamarkaði. Aðstæður í póstmálum eru allt aðrar enda um mun minni leikendur að ræða og annarskonar hagsmuni.

Afstaða SVP er sú að fella þurfi sérstaka kæruehimild inn í d-lið 5. gr. frumvarpsins í stað þess að vísa einfaldlega til 13. gr. laga nr. 69/2003 og sú heimild þurfi að verða í betri takti við það sem almennt tíðkast í tilviki kæruehimilda á stjórnslustigi. Bein tilvísun til framangreindrar 13. gr. er einfaldlega ekki viðeigandi.

E-liður 5. gr. (42. gr.)

Í e-lið 5. gr. er lagt til að póstrekkendum verði gert skylt að greiða Byggðastofnun árlega rekstrargjald sem nemur 0,4% af árlegri bókfærðri veltu. Slíka gjaldtökuheimild er að finna í lögum nr. 69/2003 en enga skýringu á fjárhæð gjaldsins er að finna í greinargerð frumvarpsins.

Með lögum nr. 62/2012 var rekstrargjald póstrekkenda hækkað m.t.t. umfangs starfsemi P&F er varðar póstoffyrirtæki og pósthjónustu enda næmi það um 7% af heildarstarfsemi stofnunarinnar og hefði farið vaxandi. Viðmið gjaldsins var hækkað að nýju við setningu nýrra póstlaga en að því er virðist einvörðungu með vísan til meints ófyrirséðs kostnaðar. P&F hefur 31 starfsmann um þessar mundir og hefur tilfinning starfsmanna aðildarfyrirtækja SVP verið sú að tveir þeirra komi að póstmálun innan stofnunarinnar, eða sem nemur um 6,5% af starfsmannafjölda stofnunarinnar. Samkvæmt umfjöllun í greinargerð frumvarpsins er áætlað að tvö stöðugildi muni sinna póstmálum hjá Byggðastofnun auk þess sem svo virðist sem áætlað sé að einfalda hlutverk stjórnvalda á sviði póstmála. Ekki virðist gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins muni hafa fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.

Að mati SVP virðist viðmið rekstrargjalds of hátt í e-lið 5. gr. frumvarpsins.

Að lokum

Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins er eftirfarandi umfjöllun m.a. að finna:

Þá er að finna í umsögn samtakanna [SVP] ýmsar efnislegar ábendingar um ákvæði frumvarpsins sem eru nú þegar gildandi lög.

Ekki er talin þörf á að gera efnislegar breytingar á þeim lagaákvæðum sem eru færð óbreytt úr lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, í lög um pósthjónustu, nr. 98/2019, þar sem athugasemdir umsagnaraðila byggja í flestum tilvikum annað hvort á misskilningi eða eru ekki til bóta.

Sú afmörkun sem virðist samkvæmt framangreindu hafa verið lögð til grundvallar við gerð frumvarpsins er hið minnsta verulega athygliverð. Er þá ekki síst haft í huga að hin tilfluttu ákvæði hafa augljóslega í sumum tilvikum tekið breytingum eða eiga illa við á sviði póstmála, m.a. þar sem þau hafa verið sett vegna ástands á fjarskiptamarkaði. Þá virðist hafa verið litið svo á að umsagnaraðilar á samráðsstigi hafi annað hvort vaðið reyk eða ekki sett neitt markvert fram. Í þessu samhengi eru framangreind ummæli frumvarpshöfunda afar sérkennileg.

Í huga SVP er ljóst að ákvarðanir P&F á sviði póstmála hafa að undanfögnu verið haldnar annmörkum þegar litið er til efnisákvæða laga nr. 98/2019 og þeirra Evróputilskipana sem liggja þeim til grundvallar. Rétt er að upplýsa að skrifstofa SVP vinnur að gerð kvörtunar til ESA – Eftirlitsstofnunar EFTA vegna annmarkanna og framkvæmdar á sviði póstmála í ljósi þeirra.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur