



# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar um frumvarp til laga um pósthjónustu og Byggðastofnun (flutningur póstmála), 534. mál.

### 1. Almenn

Vísað er til tölvupósts, dags. 23. febrúar 2021, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) var gefinn kostur á að koma með athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, var stofnuninni gefinn kostur á að koma með athugasemdir á vinnslutíma frumvarpsins. PFS telur engu að síður nauðsynlegt að benda á nokkur atriði, sem ekki er vikið að í greinargerð með frumvarpinu, né í einstökum ákvæðum þess. En stofnunin vakti máls á nokkrum af þessum atriðum við undirbúning frumvarpsins af hálfu ráðuneytisins.

Ekki eru hins vegar gerðar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins, enda eru þau að efni til, sama löggjöf og PFS starfar eftir í dag, sbr. lög nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og lög nr. 98/2019 um pósthjónustu.

Þau atriði sem stofnunin telur rétt að vekja athygli umhverfis- og samgöngunefndar á eru *í fyrsta lagi* þær reglur sem gilda í dag um sömu gjaldskrá á vörum innan alþjónustu um land allt. *Í öðru lagi* mögulegar afleiðingar af aukinni áherslu á byggðasjónarmið þegar kemur að eftirliti með pósthjónustu og *í þriðja lagi* atriði sem snúa að fjárhag ÍSP og eftirliti PFS með fjárhag félagsins og mögulegar afleiðingar ef ekki er ætlunin að breyta gildandi löggjöf, t.d. að draga úr kostnaði félagsins af alþjónustu og þar með ríkisins.

Í greinargerð með frumvarpinu er m.a. vísað til þess að tækifæri sé til að einfalda hlutverk ríkisins í þessum málum en mikilvægt sé að gæta að byggðasjónarmiðum og jafnræði landsmanna við slíka einföldun, þ.m.t. að skoða fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins. Hvað varðar mögulegar hugmyndir um að færa hluta af því eftirliti sem verið hefur hjá PFS til Samkeppniseftirlitsins, þá þekkir PFS engin dæmi um að slíka tilfærslu innan EES, auk þess sem verkaskipting á milli stofnanna er skýr og hefur ekki valdið erfiðleikum í framkvæmd, sjá nánar reglur nr. 1001/2019 „Reglur Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins um meðferð og úrlausn fjarskipta- og póstmála”.

Um byggðasjónarmið og jafnræði landsmanna er m.a. fjallað um í kafla 3.2. í umsögn þessari.

Áður en kemur að umfjöllun stofnunarinnar um þessi atriði er hins vegar nauðsynlegt að gera stuttlega grein fyrir þeirri þjónustu sem er innan alþjónustu, sem og nýlegum ákvörðunum PFS um málefnið.

## 2. Þjónusta innan alþjónustu

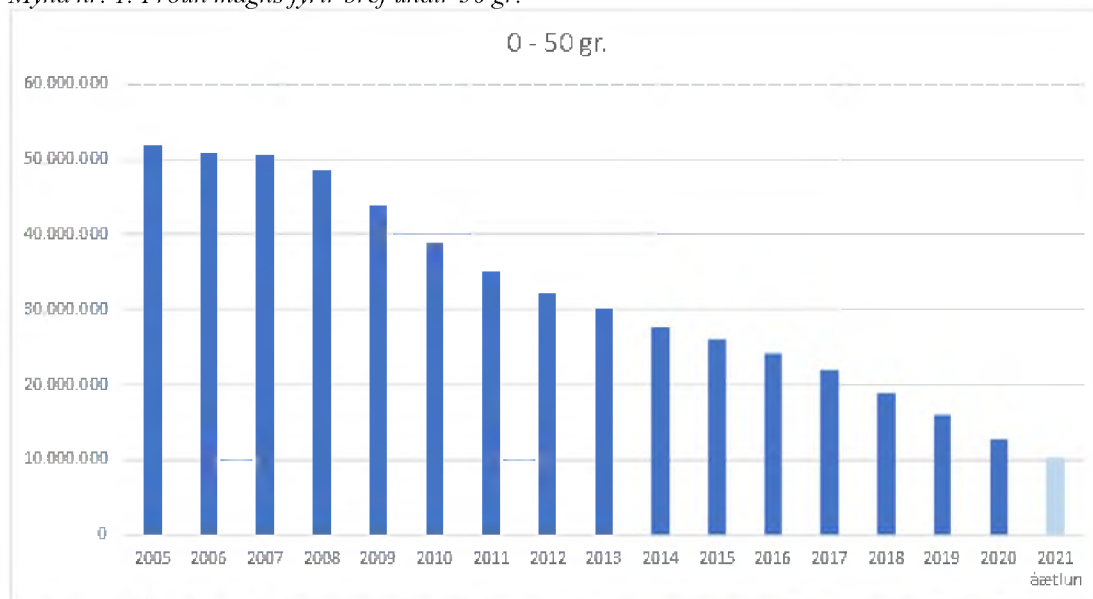
### 2.1. Almenn

Skipta má þeim kvöðum sem hvíla á Íslandspósti (hér eftir ÍSP) í þrennt. Í *fyrsta lagi* þjónusta tengd móttöku og dreifingu á bréfum upp að 2 kg. Í *öðru lagi* þjónusta tengd dreifingu á pökkum upp að 10 kg, og í *þriðja lagi* þjónusta tengt alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á svið pósthjónustu. Sjá nánar ákvörðun PFS nr. 13/2020.

### 2.2. Bréf upp að 2 kg.

Stöðug fækkun hefur átt sér stað á bréfum undir 50 gr. frá árinu 2008. Á myndinni hér fyrir neðan má sjá hvernig þróunin hefur verið. Á árinu 2021 gera áætlanir ÍSP ráð fyrir því að heildarmagnið verði um 10 millj. stykki. Hliðstæð þróun hefur átt sér stað í þeim flokkum bréfa sem teljast til 50 - 2000 gr.

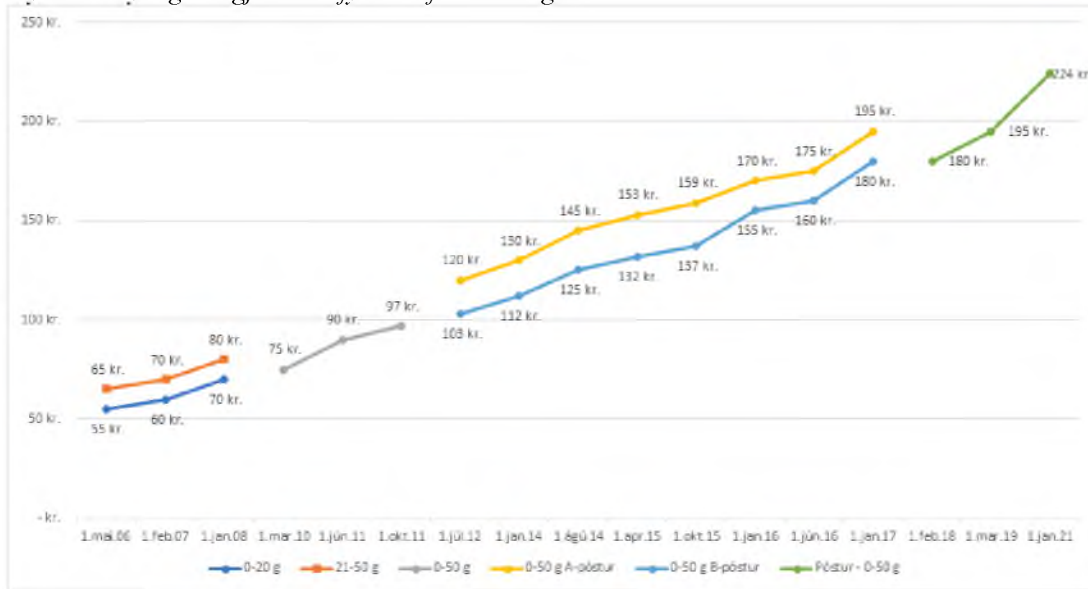
Mynd nr. 1. Þróun magns fyrir bréf undir 50 gr.



Heimild: PFS. Áætlun fyrir árið 2021 byggir á upplýsingum frá ÍSP, í tengslum við verðbreytingu félagsins á gjaldskrá fyrir brefapóst innan alþjónustu sem tók gildi 1. janúar 2021. Margt bendir til að þessi þróun sé mögulegar hraðari, t.d. minnkaði bréfamagn í janúar 2021 um 37% ef miðað er við janúar 2020.

Framan af var þessari fækkun bréfa mætt með hækkun á gjaldskrá, sem og hagræðingu í rekstri félagsins. Telja verður hins vegar mjög ólíklegt að ÍSP geti áfram mætt þessari fækkun með hækkunum á gjaldskrá félagsins. Líklegt er því að fyrirtækið þurfi að hagræða umtalsvert í rekstri fyrirtækisins til að mæta fyrirsjáanlegri fækkun á bréfum í framtíðinni.

Mynd 2 breytingar á gjaldskrá fyrir bréf undir 50 gr.



Heimild: PFS

Til að setja þetta í samhengi þá var tekjufall ÍSP á árinu 2020 vegna minnkunar á magni í bréfum, ef miðað er við árið 2019, samtals [...] kr.

Ef miðað er við spár um magnminnkun á árinu 2021 má gera ráð fyrir samdrætti í tekjum upp á [...] kr. vegna þeirrar fækkunar á bréfum sem spáð er að verði á árinu. Ástæða þess að samdrátturinn er minni en á árinu 2020 er fyrst og fremst sú gjaldskrárhækkun sem var gerð af hálfu ÍSP á almennri bréfastgjaldskrá fyrirtækisins sem tók gildi þann 1. janúar 2021.

Tafla 1 Tekjufall Íslandspósts vegna fækkun bréfa

Ár	Magn	Magnminnkun	Tekjur	Tekjufall
2019	16.038.209		[...]	
2020	12.636.011	-3.402.198	[...]	[...]
2021 áætlun	10.238.054	-2.397.957	[...]	[...]

Heimild: PFS

Í ákvörðun PFS nr. 1/2021, er komist að þeirri niðurstöðu að tap ÍSP á óvirkum svæðum vegna dreifingar á bréfum á árinu 2020, þ.e. 0 – 2000 gr. sé [...] millj. kr. og vegna rekjanlegra bréfa 0-2000 gr. [...] millj. kr. Fastlega má gera ráð fyrir að þetta tap muni einungis aukast ef ekkert er að gert, enda ólíklegt að þeirri þróun sem hófst fyrir nokkrum árum á markaði fyrir bréfasendingar muni verða snúið við.

Af ofangreindu er því ljóst að ÍSP þarf áfram að leita allra leiða til að hagræða í rekstri félagsins, innan þess lagaramma, sem nú er í gildi.

Þeir möguleikar sem væntanlega eru í stöðunni eru hagræðing í starfsemi félagsins, innan núgildandi regluverks eða hækkun á gjaldskrá félagsins, sem væntanlega er mjög tvíbent, enda hefur eftirspurnin farið sífellt minnkandi og frekari hækkanir kunna að flýta enn frekar fyrir þeirri þróun sem þegar er hafin.

Þriðji möguleikinn sem kemur til greina er hagræðing í kjölfarið á breytingu á þeirri löggjöf eða reglugerðum sem eru í gildi í dag, en slíkar breytingar myndu sjálfkrafa leiða til breytingar á þeim kvöðum sem eru í gildi á félaginu á grundvelli ákvörðunar PFS nr. 13/2020.

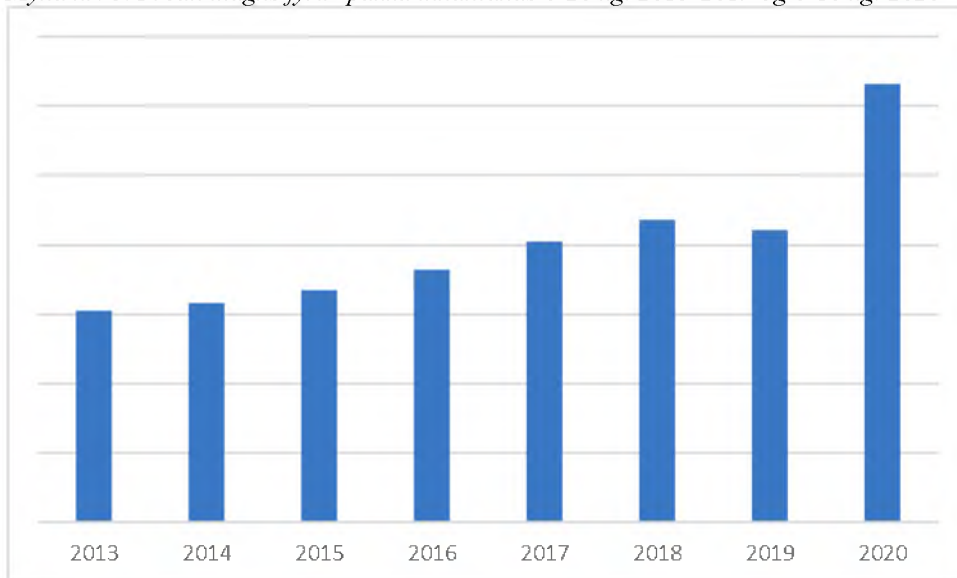
Ört þverrandi magn bréfaþósts sýnir í hnotskurn þann vanda sem við er að etja varðandi það að tryggja jafnræði þegnanna þegar kemur að aðgengi að pósthjónustu, enda á sjálfbærni þjónustunnar sífelld meira undir högg að sækja.

Rétt er að taka hér fram að samkeppni í dreifingu bréfa, hefur ekki náð að myndast hér á landi, svo neinu nemi. Er það sama staða og almennt er uppi í öðrum löndum innan EES.

### 2.3. Pakkar innan alþjónustu (10 kg.)

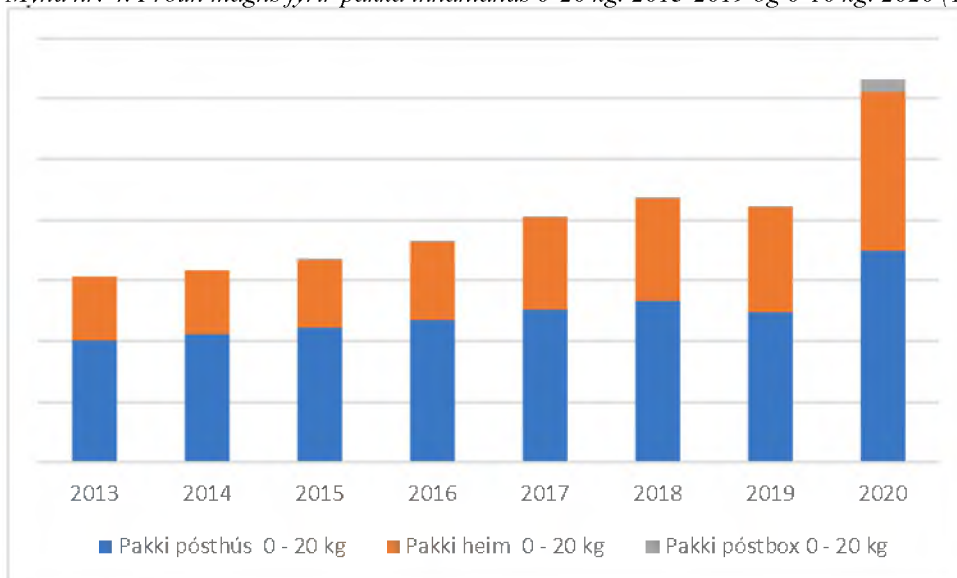
Öfugt við þá þróun sem átt hefur sér stað í almennum bréfum, hefur verið stöðugur vöxtur í fjölda pakka á undanförunum árum, bæði erlendis frá (sjá þó umfjöllun í kafla 2.4.), sem og í innlendum sendingum. Gera má því ráð fyrir því, að pósthjónusta tengd dreifingu á pökkum muni verða meginhluti starfsemi ÍSP á komandi árum.

Mynd nr. 3. Þróun magns fyrir pakka innanlands 0-20 kg. 2013-2019 og 0-10 kg. 2020



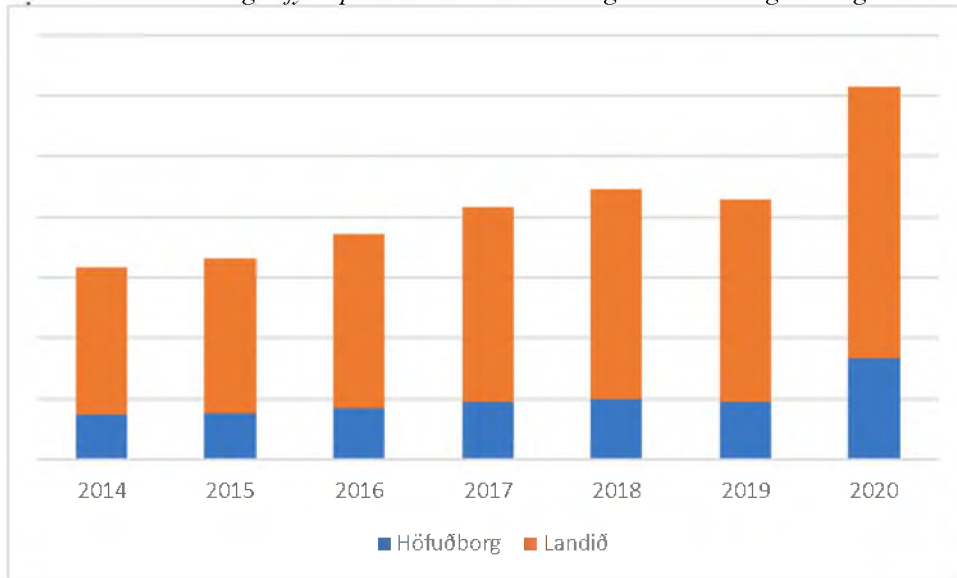
Heimild: PFS

Mynd nr. 4. Þróun magns fyrir pakka innanlands 0-20 kg. 2013-2019 og 0-10 kg. 2020 (Tegund afhendingar)



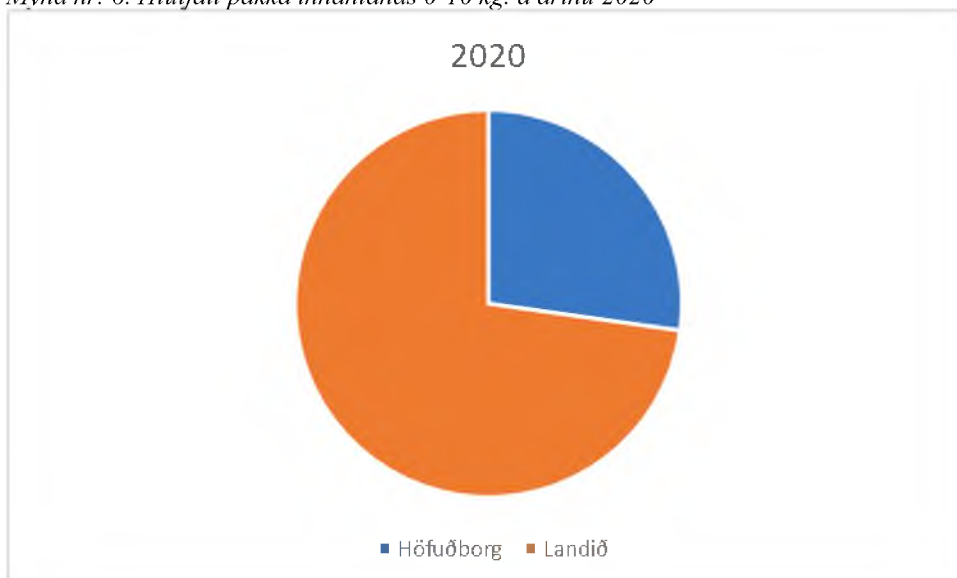
Heimild: PFS

Mynd nr. 5. Þróun magns fyrir pakka innanlands 0-20 kg. 2013-2019 og 0-10 kg. 2020



Heimild: PFS

Mynd nr. 6. Hlutfall pakka innanlands 0-10 kg. á árinu 2020



Heimild: PFS

Í ákvörðun PFS nr. 1/2021, er komist að þeirri niðurstöðu að tap ÍSP á óvirkum svæðum vegna dreifingar á pökkum innan alþjónustu 0-10 kg. sé [...] millj. kr.

Til viðbótar þessu tapi kemur sérgreint tap vegna kvaðar upp á sömu gjaldskrá um allt land vegna dreifingar á pökkum um land allt upp á 126 millj. kr.

Samkeppni í dreifingu á pökkum, sem hluti af pósthjónustu, hefur ekki náð að myndast hér á landi. Hins vegar á ÍSP í samkeppni við fyrirtæki á innanlandsmarkaði, sem starfa undir lögum um vöruflutninga. Ekki er þar að öllu leyti um sömu þjónustu að ræða. Ákvörðun Alþingis að binda hendur ÍSP hvað varðar verðlagningu á dreifingu á pökkum, innan alþjónustu, mun hafa töluverð áhrif á hvernig markaður fyrir pósthjónustu kemur til með að þróast í framtíðinni, auk

þess að hafa óbein áhrif á markað fyrir vöruflutninga, sbr. lög nr. 40/2010 um landflutninga, sbr. þau sjónarmið sem liggja fyrir frá ýmsum hagsmunaaðilum.

Póstþjónusta er skilgreind í 22. tl. 4. gr. laga um pósthjónustu sem „Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og dreifingar á póstsendingum gegn greiðslu.“

Aftur á móti er vöruflutningar skilgreindir á eftirfarandi hátt í 2.tl. 2. gr. laga um vöruflutninga: „Allir vöruflutningar á Íslandi með ökutækjum, vögnum og gámum, hvort sem flutt er fyrir einn aðila eða fleiri í einu og hvort sem flutt er innan sama bæjarfélags eða milli landshluta.“

Allt regluverkið sækir síðan fyrirmyndir í reglur Evrópusambandsins á sviði pósthjónustu og/eða á sviði vöruflutninga. Auk þess sem regluverk á sviði pósthjónustu á einnig djúpar rætur í alþjóðasamningum á sviði pósthjónustu.

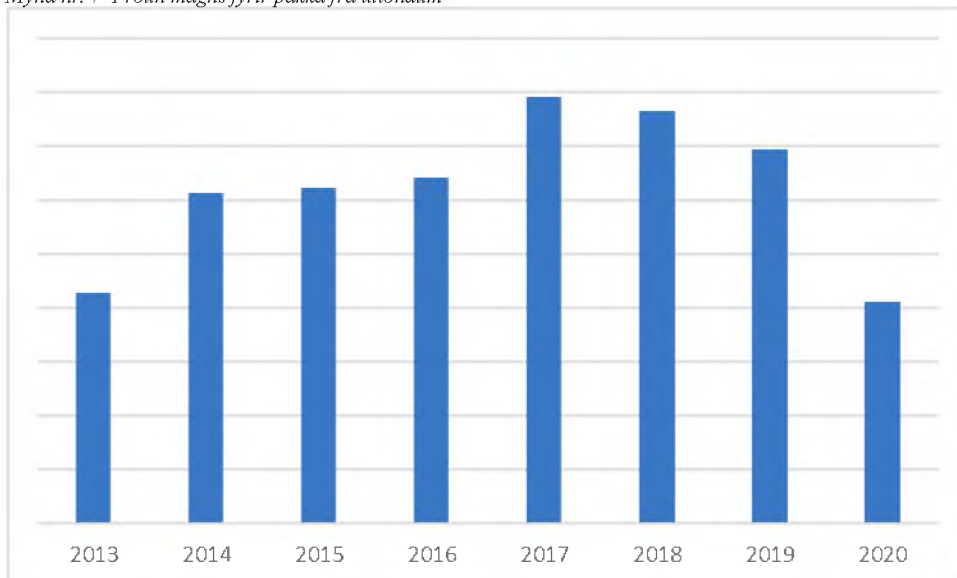
#### 2.4. Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP einnig falið að sinna þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem hvíla á Íslandi samkvæmt ákvæðum UPU samningsins.

Útnefningin er hins vegar bundin við svokallaða skyldubundna þjónustu, eins og hún er skilgreind í samningum á hverjum tíma

Á markaði fyrir sendingar til landsins á ÍSP síðan í samkeppni við svokölluð hraðflutningsfyrirtæki, eins og IceTransport (FedEx og TNT), DHL, og Express, svo einhverjir aðilar séu nefndir, en þessir aðilar falla ekki undir lög um pósthjónustu nr. 98/2019.

Mynd nr. 7 Þróun magns fyrir pakka frá útlöndum



Heimild: PFS

Dregið hefur stórlega úr pakkasendingum erlendis frá, sbr. tölur yfir 2020, og er meginorsökin ýmis vandamál tengd Covid. Að hve miklu leyti það muni ganga til baka er hins vegar erfitt að segja til um.

## 2.5. Samantekt

Sú þjónusta sem vikið er að hér að framan notast í stórum dráttum við sömu „*flutningspípurnar*“ þegar kemur að flutningi og dreifingu einstakra sendinga.<sup>1</sup> Á þetta einkum við þegar kemur að þjónustu við landsbyggðina, en bréf, innlendir pakkar og erlendir pakkar nota sömu innviði þegar kemur að móttöku, flokkun, flutningi og dreifingu á viðkomandi póstsendingum. Af þessari ástæðu hefur breyting á magni einnar vörutegundar í dreifikerfi póstsins áhrif á allt dreifikerfið. Sameiginlegur kostnaður í kerfinu er hár, enda þjónustustig nokkuð hátt skilgreint í lögum og alþjónustuútnefningu. Í kostnaðarmódeli ÍSP er kostnaði dreift á vöruflokka eftir vörumagni. Því hafa breytingar í magni einnar vörutegundar áhrif á allar aðrar vörur.

Í opnu samráði PFS vegna útnefningar alþjónustuveitanda, sem fram fór um mitt ár 2020, komu engar athugasemdir við þá fyrirætlun PFS að leggja allar skyldur á ÍSP, þ.e. tegundir þjónustu innan alþjónustu, landfræðilegar skyldur, sem og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt UPU samningnum.

## 3. Ábendingar PFS

### 3.1. Kvöð um sömu gjaldskrá á vörum innan alþjónustu

Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að ríkinu bæri að greiða ÍSP, sem alþjónustuveitanda 126 millj. kr. vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu.

Í ákvörðun PFS er tilurð lagasetningarinnar rakin, að svo miklu leyti sem það er skýrt miðað við lögskýringargögn.

Þá er vísað til þess að lagasetningin takmarki svigrúm ÍSP til verðlagningar þvert á upphafleg markmið í greinargerð með frumvarpinu um nauðsyn sveigjanleika til kostnaðarlækkunar eða tekjuauka fyrir alþjónustuveitanda.

Um þá ákvörðun ÍSP að miða verðlagningu á pakkagjaldskrá félagsins, samkvæmt hinum nýju reglum, við gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu sem verið hafði í gildi þegar svæðisbundin gjaldskrá var í gildi sagði m.a. í málsgreinum nr. 118, 120 og 121 í ákvörðun PFS:

„(118) Tilgangur þeirra breytinga sem gerðar voru á frumvarpi til laga um pósthjónustu er að jafna aðgengi landsmanna að pósthjónustu innan alþjónustu, með tilliti til verðlagningar á þjónustunni.

(120) Þegar verið er að tala um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi, sbr. rökstuðning samgöngunefndar fyrir breytingu á upphaflega frumvarpinu er yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi er ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvarðanatöku um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu.

---

<sup>1</sup> Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er að finna lýsingu á kostnaðarstöðvum ÍSP, sjá t.d. mynd 2 í kafla 3.5.6.5.

(121) Að mati PFS er erfitt að sjá ef tekið er mið af þeim jafnræðis- og byggðasjónarmiðum sem samgöngunefnd vísaði til, að mögulegt hefði verið fyrir ÍSP að miða við aðrar forsendur, en fyrirtækið gerði í upphafi, til að uppfylla þá skilyrðislausu kröfu laganna um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Ef gengið hefði verið lengra í þá átt að „jafna“ gjaldskrána í áttina af þeim svæðisbundnu verðum sem áður giltu hefði mögulega komið upp sú staða að fyrirtækið væri að „okra“ á höfuðborgarsvæðinu. Fyrirtækið endurskoðaði gjaldskrána síðar og tók hún gildi þann 1. ágúst 2020.“

Um aðferðarfræði ÍSP við að nálgast hreinan kostnað fyrirtækisins vegna þessarar kvaðar segir síðan í ákvörðun PFS:

(123) Ef ÍSP myndi miða gjaldskrá sína við jafnaðarverð út frá kostnaði fyrir landið allt þá eru öll líkindi til þess að fyrirtækið myndi verðleggja sig út af markaðnum ef miðað er við þau verð samkeppnisaðila sem bjóða hliðstæða þjónustu. Höfuðborgarsvæðið er mikilvægt í afkomu félagsins af pökkum innanlands þar sem um mjög hagkvæmt svæði er um að ræða. Minnkandi tekjur á höfuðborgarsvæðinu myndu hafa veruleg áhrif á afkomu félagsins af pökkum sem gæti leitt til þess að fyrirtækið þyrfti að hækka jafnaðargjaldskrá fyrir allt landið þar sem afkoma á höfuðborgarsvæðinu væri ekki lengur til staðar til að bera uppi jafnaðargjaldskrá fyrir landið allt.

(124) Tilgangi með jafnaðargjaldskrá og aðgengi landsmanna að pakkaf lutningum um land allt væri þannig stefnt í hættu þar sem líklegt er að endurtaka þyrfti í sífellu að hækka verð sökum verri afkomu með tilheyrandi tjóni fyrir ÍSP sem og notendur þjónustunnar, einkum úti á landi.

(125) Í útreikningum ÍSP sem gerð er grein fyrir í kafla 3.5.7.5 áætlað félagið að tekjutap félagsins sé um 126 millj. kr. Aðferðarfræði félagsins miðar við áætlað tekjutap ef tekið er mið af gjaldskrá félagsins á árinu 2019, sundurliðað eftir fjölda sendinga á hvert svæði. PFS fær ekki séð, ef tekið er mið af umfjöllun stofnunarinnar um markmið og tilgang Alþingis við að jafna aðgengi landsmanna að félaginu hefði verið stætt á því að miða við annað viðmið en gjaldskrá félagsins sem áður gildi á höfuðborgarsvæðinu.<sup>2</sup> Einnig er sú hætta fyrir hendi, að annað og hærra viðmið, hefði mögulega leitt til þess, að nær allir pakkar sem mótteknir eru og afhendir af höfuðborgarsvæðinu myndu hverfa úr kerfum fyrirtækisins, með ófyrirséðum afleiðingum á rekstur félagsins.

(126) PFS gerir því ekki athugasemdir við aðferðarfræði ÍSP til að nálgast hreinan kostnað félagsins vegna þeirrar kvaðar sem fram kemur í 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land.

Samkvæmt ofangreindu liggja því fyrir upplýsingar um kostnað ríkisins af ofangreindri kvöð laganna, sem ríkið að óbreyttu, þarf að standa undir á komandi árum.

Þá hafa hagsmunasamtök og einstök fyrirtæki tjáð sig um þær afleiðingar sem viðkomandi telja að umrætt breyting hafi haft á sinn rekstur, m. a. þegar frumvarpið var í samráðsgátt stjórnvalda.

<sup>2</sup> Sjá einnig yfirlýsingu PFS(20)-12, þar sem fjallað er um hækkun ÍSP á pakkagjaldskrá félagsins upp á 7,7 -9,5%. <https://pfs.is/library/Skrar/Postmal/St%c3%b6%c3%b0uskjal,%20eftirlit%20me%c3%b0%20gjaldskr%c3%a1%20innan%20al%c3%b ej%c3%b3nustu,%20pakkar%2015.10.2020.pdf>



Allar upplýsingar ættu því að liggja fyrir um hvort ástæða sé til að taka umrætt ákvæði til endurskoðunar af hálfu Alþingis.

### 3.2. Byggðasjónarmið

Í samráðsskjali PFS sem og ákvörðun PFS nr. 13/2020 er að finna niðurstöðu stofnunarinnar um skilin á milli óvirkra og virkra markaðssvæða, þ.e. hvar fyrirtæki eins og ÍSP myndi veita þjónustu, án sérstakrar kvaða þar að lútandi. Sjá nánar kafla kafla 2.8.4 og 2.8.5.

Það liggur því fyrir af hverju nauðsynlegt er að leggja á kvöð um alþjónustu, og jafnframt liggur fyrir kostnaður ríkisins af að tryggja alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2021.

Að mati PFS liggja nú allar meginforsendur fyrir hvað varðar útfærslu á núgildandi lögum. Jafnframt liggur orðið fyrir að meginhluti starfsemi innan alþjónustu er að færast úr því að vera dreifing á bréfum yfir í það að vera dreifing á pökkum, sbr. samantekt í kafla 2.

Mögulegt er að sú stefnubreyting, sem felst í sérstökum byggðasjónarmiðum, til viðbótar þeim íþyngjandi kvöðum sem felast í alþjónustuhugtakinu leiði til þess að kostnaður við þjónustu ÍSP gæti orðið meiri en hann er í dag. Aukin áhersla á byggðasjónarmið, samþætting þeirra við pósthjónustu getur þannig haft bein áhrif á fjárhag ÍSP og þar með getu fyrirtækisins til að sinna alþjónustu.

Jafnframt skiptir máli í þessu sambandi að bæði magn og mikilvægi bréfsins sem samskiptamáta er sífellt að minnka með auknum rafrænum lausnum ýmiskonar.<sup>3</sup> Erfiðara er því að tryggja jafnræði þegnanna þegar kemur að pósthjónustu, sem og sjálfbærni þjónustunnar.

Á sama tíma eykst þörf fyrir pakkaþjónustu ýmiskonar, sbr. þann vöxt sem verið hefur í netverslun, innanlands sem og erlendis frá. Aukin áhersla á byggðasjónarmið t.d. vegna dreifingar á pökkum sem falla undir pósthjónustu getur haft tvennt með í för með sér. *Í fyrsta lagi* aukinn kostnað vegna dreifingarinnar og þar með mögulega ríkissjóðs vegna reglna um greiðsluskyldu ríkisins á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda. *Í öðru lagi* er hætt á því að öll inngríp á grundvelli byggðasjónarmiða, sem beindust t.d. gegn alþjónustuveitanda, myndu skekkja samkeppnisstöðu pósthjónustu gagnvart t.d. aðilum sem starfa samkvæmt lögum um vöruflutninga nr. 40/2010, eða eftir atvikum samkeppnisstöðu flutningsaðila gagnvart alþjónustuveitanda. Í ljósi breytinga á póstmárkaði, þar sem póstmagn minnkar og pökkum fjölgar, kann því að vera skynsamlegt að skoða saman löggjöf um pósthjónustu og löggjöf um vöruflutninga með það að markmiði að finna hagkvæmar leiðir til dreifingar á vörum og pökkum um land allt að teknu tilliti til byggðasjónarmiða. Í þeirri skoðun telur PFS að horfa eigi bæði til þeirrar reynslu sem ÍSP hefur af þessari þjónustu sem og annarra markaðsaðila sem veita þjónustu á þessu sviði.

### 3.3. Eftirlit PFS með fjárhag Íslandspósts

Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 um útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda er fjallað um aukið eftirlit PFS þegar kemur að fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda, með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun á grundvelli 20. gr. núgildandi laga. Í samráðsskjali PFS sem birt var þann, 12. júní 2020 lýsti stofnunin fyrirætlunum sínum varðandi fjárhagseftirlit stofnunarinnar með ÍSP

---

<sup>3</sup> Í greinargerð með frumvarpi til núgildandi laga um pósthjónustu sagði m.a.: *Mikilvægi hefðbundinnar pósthjónustu sem samskiptamiðils hefur breyst, hvort heldur er milli einstaklinga eða fyrirtækja. Eigi að síður gegnir pósthjónusta enn mikilvægu hlutverki, ekki síst fyrir atvinnulíf, og er í lykilhlutverki í vefverslun. Í nýlegri stefnu Evrópusambandsins um stafrænan innri markað (e. Digital Single Market eða DSM) er lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg pósthjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar milli landa.*

og tiltók m.a. hvaða upplýsingar væru nauðsynlegar til að hægt væri á hverjum tíma að leggja mat á fjárhagsstöðu fyrirtækisins.

Í samráði sem viðhaft var við markaðsaðila mótmælti ÍSP svo viðamikilli upplýsingargjöf við reglubundið eftirlit. Í niðurstöðu PFS vegna þess sagði m.a.:

(242) PFS getur fallist á það með ÍSP, að sú viðtæka upplýsingagjöf sem farið er fram á í tengslum við eftirlit með fjárhagsstöðu kunni að hafa gengið of langt. En gert var ráð fyrir að umrædd upplýsingargjöf kæmi til viðbótar því reglulegu eftirliti PFS með bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækisins, sbr. 19. gr. laga um pósthjónustu. Í því sambandi má einnig benda á ábyrgð stjórnar og forstjóra samkvæmt lögum um hlutafélög. Sú ábyrgð sem þar er talað um verður t.d. ekki flutt yfir á PFS, á grundvelli 20. gr. laga um pósthjónustu. Í því ljósi er eðlilegt að mati PFS, að það sé stjórn félagsins sem ber ábyrgð á fjárhagsstöðu félagsins, enda hefur hún aðgang að öllum upplýsingum úr rekstri félagsins eins og þær eru uppfærðar á hverjum tíma.

(243) Þær upplýsingar og gögn sem vísað var til í samráði PFS, í tengslum við útfærslu fjárhagslegs eftirlits PFS með ÍSP, hafa í einhverjum tilvikum þegar verið afhentar PFS. Einkum á þetta við, í tengslum við eftirlit PFS, með bókhaldslegum aðskilnaði. Það tiltekna eftirlit á sér hins vegar stað í flestum tilvikum eftir. Eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði nær því ekki að fanga einhver snögg umskipti í rekstrinum sem haft geta áhrif á fjárhagsstöðu félagsins, t.d. með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun.

PFS taldi því rétt að koma til móts við sjónarmið ÍSP um magn þeirra upplýsinga sem skylt væri að afhenda PFS í tengslum við eftirlit með fjárhagsstöðu félagsins. Niðurstaða stofnunarinnar var því eftirfarandi:

**„Íslandspóstur ohf. skal sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar með tilliti til fjárhagsstöðu og þar með hættu á rekstrarstöðvun.**

**1. Telji Íslandspóstur ohf., að líkur séu á rekstrarstöðvun vegna fjárhagserfiðleika skal Póst- og fjarskiptastofnun tilkynnt um það eins fljótt og auðið er og jafnframt til hvaða úrræða félagið eða eigendur þess hyggjast grípa til.**

**2. Til viðbótar við þau gögn sem talin eru upp í kafla 4.6 skulu eftirfarandi gögn a.m.k. fylgja tilkynningu Íslandspósts, rekstrar- og fjárfestingaráætlanir, fundargerðir stjórnar, lánsamningar, ásamt öðrum þeim skýringum sem Íslandspóstur vill koma á framfæri.“**

Að mati PFS er rétt að vekja athygli nefndarinnar á umræddu ákvæði, m.a. í ljósi þeirrar þróunar sem á sér stað á markaðnum og m.a. vikið er að í kafla 2.

#### **4. Lokaorð**

Með vísun til ofangreinds er það skoðun PFS að stjórnvöld séu mögulega ekki að bregðast við þeim bráðavanda sem pósthjónustu á Íslandi á í með nægilega markvissum hætti. Að mati PFS er nauðsynlegt að nefndin og þar með Alþingi taki afstöðu til ofangreindra álitafna, eftir atvikum með nauðsynlegum lagabreytingum.

Jafnframt liggja fyrir upplýsingar um kostnað af alþjónustu fyrir árið 2020. Ríkið sem greiðandi ætti því að geta tekið afstöðu til þess hvað það vill kosta miklu til við að tryggja núverandi þjónustustig, en ríkið er jafnframt eigandi ÍSP.

PFS telur einnig nauðsynlegt í þessu samhengi að Alþingi taki afstöðu til umræðna um hlutverk ÍSP, á markaði, t.d. hvort það eigi að gera ÍSP, eingöngu að landsbyggðarfyrirtæki, með tilheyrandi ríkisstuðningi eða hvort sú löggjöf sem fyrirtækinu er gert að vinna eftir eigi að gera því kleyft að starfa á öllum mörkuðum hér á landi með sem minnstum og/eða engum ríkisstuðningi með sjálfbærni að leiðarljósi.

Þá eru mikil líkindi fyrir því að bréfum muni halda áfram að fækka á komandi árum, með tilheyrandi lækkun á tekjum ÍSP. Tekjutapi sem ekki verður mætt með öðrum hætti en með hagræðingu og þar sem þjónustukröfur koma í veg fyrir hagræðingu, með auknu framlagi af hálfu ríkisins.

Hér að framan hafa verið rakin ýmiss atriði sem varða pósthjónustuna í landinu; ört fallandi bréfafóstmagn, vöxtur í pakkasendinum, hlutfall þjónustu á höfuðborgarsvæðinu samanborið við landsbyggðina, kostnaður hins opinbera af alþjónustu almennt og einnig kostnaður af jöfnun verðs pakkasendinga að 10 kg. á landsvísu og samspil póstmarkaðarins og flutningamarkaðarins. Einnig hafa verið rakin álitaefni og vandkvæði við núverandi regluverk og túlkun þess. PFS telur þessar upplýsingar benda til þess að rétt sé að endurmeta nálgun stjórnvalda á pósthjónustu og þá e.t.v. flutningaþjónustu í heild sinni á landsvísu. Hér er um flókið úrlausnarefni að ræða; pólitískt, lagalega og viðskiptalega. Í því ljósi er því e.t.v. skynsamlegt að setja í farveg vinnu við heildarendurskoðun málaflokksins með það að markmiði að útfæra nýja nálgun á póst- og flutningaþjónustu á landsvísu þar sem hagsmunir allra landsmanna verði hafðir að leiðarljósi við nálgun.

Niðurstaða úr þeirri umræðu mun hafa bein og óbein áhrif á fjárhagsstöðu núverandi alþjónustuveitanda og þar með kostnað ríkissjóðs, hvort sem litið er til ríkisins sem eiganda eða greiðanda þess hreina kostnaðar sem skylt er að greiða fyrirtækinu.

*Reykjavík, 9. mars 2021*