

Nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 11. desember 2023

Efni: Umsögn Íslandspósts ohf. um þingskjal 503-462 mál Framkvæmd markaðskönnunar og undirbúningur útboðs á póstmárkaði

1. Almenn

Með tölvupósti, dags. 27. nóv 2023, óskaði Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Íslandspósts ohf. (hér eftir ÍSP) um þingskjal 503 – 462. mál, tillögu til þingsályktunar um framkvæmd markaðskönnunar og undirbúning útboðs á póstmárkaði.

Ályktun Alþingis ef af verður er svohljóðandi:

Alþingi ályktar að fela innviðaráðherra að láta gera markaðskönnun þar sem metið verði hvort nauðsynlegt sé að tryggja alþjónustu með samningi, útnefningu eða útboði skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. [98/2019](#), um pósthjónustu, og hefja í kjölfarið undirbúning útboðs á þeim þjónustupáttum eða landsvæðum þar sem lágmarksþjónusta er ekki veitt á markaðsforsendum.

Ályktuninni fylgir síðan greinargerð sem ætlað er að varpa nánari ljósi á forsendur flutningsmanna tillögunnar.

Áður en vikið er að einstökum sjónarmiðum og tillögum sem er að finna í greinargerð með þingsályktuninni þá gerir ÍSP engar athugasemdir við að téð markaðskönnun fari fram. ÍSP telur hins vegar nauðsynlegt að ákvörðun um fara í slíka markaðskönnun sé byggð á réttum forsendum og upplýsingum.

Áður en farið verður í einstök atriði vill ÍSP einnig benda á að gott væri að áður en þingmenn rituðu greinargerð sem þessa að æskilegt væri að aflað yrði sjónarmiða frá aðilum sem hefðu komið að málaflokknum og því regluverki sem sett hefur verið um hann. Engu af þessum atriðum virðist hafa verið gefinn gaumur í þeim rökstuðningi sem fylgir þingsályktunartillögunni. Sem dæmi má taka að engin greinarmunur virðist vera gerður á bréfa- og pakkamárkaði. Jafnframt er hugtakanotkun oft ábótavant og ekki í samræmi við þá hugtakanotkun sem Alþingi sjálf hefur ákveðið að styðjast við í sinni umfjöllun um málaflokkinn. Að mati ÍSP ætti að vera hægt að gera þá lágmarkskröfu, að umræðan sé á réttum forsendum.

2. Einstakar fullyrðingar og sjónarmið

2.1. Sérstaklega um markaðskönnun

Aðdraganda útnefningar ÍSP sem alþjónustuveitanda er lýst í kafla 1 í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 13/2020, t.d. bréf samgönguráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019,

bráðbirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019, og samráðsskjali PFS sem birt var 12. júní 2020. Í samráðsskjalinu var farið yfir stöðuna, eins og hún horfði þá við PFS, sem og fyrirætlanir stofnunarinnar. Einnig var spurt út í einstök atriði og hagsmunaaðilar beðnir um nánari upplýsingar um önnur. Athugasemdir bárust frá ÍSP, en engar aðrar athugasemdir bárust, hvorki frá hagsmunasamtökum fyrirtækja, sem líklega öll fengu sjálfkrafa tilkynningu um samráðið á sínum tíma, né einstökum fyrirtækjum á markaði. ÍSP leit á samráðið sem ígildi markaðskönnunar á sínum tíma.

Í þessu sambandi er einnig rétt að vekja athygli á því að breytingar á útnefningunni á útnefningartímabilinu er alltaf mögulegar, sbr. 8. töl. ákvörðunarorða ákvörðunarinnar:

Heimilt er á útnefningartímabilinu, að gera breytingar á ákvæðum útnefningarinnar ef forsendur hafa breyst verulega eða breytingar hafa orðið á lögum eða reglugerðum sem áhrif hafa á einstök atriði. Kanna skal fyrir 1. september ár hvert hvort ástæða sé til að gera breytingar vegna komandi árs.

Einu sinni hefur verið gerð breyting á upphaflegu útnefningunni, sbr. ákvörðun Byggðastofnunar (hér eftir) BST nr. Á-14/2023, en þar var m.a. útnefning ÍSP sem alþjónustuveitanda í dreifingu pakka felld niður á stærstum hluta landsins. Hvort sérstök markaðskönnun á vegum ráðuneytisins sé betri leið en að láta sérfræðistjórnvaldið gera sérstaka athugun á markaðnum og/eða fylgjast með þeirri þróun sem á sér stað verður ráðuneytið að svara.

2.2. Hvaða þáttum alþjónustu verið er að sinna á viðskiptalegum forsendum

Í greinargerð með þingsályktunartillögum er lagt upp með ákveðið niðurbroti þjónustunnar, sjá nánar í kafla 2.10. í umsögn þessari. ÍSP hefur verulegar efasemdir um að slíkt niðurbrot, þ.e.,

- Móttaka og vinnsla
- Flutningur póstsendinga til of frá „móttöku- og vinnslustöð“
- Rekstur afgreiðslustaða
- Afhending bréfa
- Afhending pakka
- Samskipti við notendur,

muni skila ódýrari þjónustu fyrir ríkið, auk þess sem slíkt fyrirkomulag kallar á aukið flækjustig. Það er líklega ekki tilviljun að ekkert ríki hefur farið þá leið að brjóta þjónustuna upp með þeim hætti sem hér er lagt til.

Eins og vikið er að í kafla 2.1. felst ákveðinn sveigjanleiki í núverandi útnefningu, en hægt er að endurskoða einstaka þætti útnefningarinnar ef markaðsaðstæður breytast, breyting verður á lagaumhverfi o.s.frv. Bæði alþjónustuveitandi, sem og eftirlitsaðili geta farið fram á breytingar. Með ákvörðun BST nr. 14/2023, eftir erindi frá ÍSP, voru t.d. gerðar tilteknar breytingar á núverandi útnefningu ÍSP. ÍSP telur eðlilegra að stuðst sé við núverandi fyrirkomulag og að sérfræðistjórnvaldið sé best til þess fallið að fylgjast með mögulegum breytingum í umhverfi og eftir atvikum gera breytingar á útnefningu ef ástæða er til. Einnig verður að ætla að sérfræðistjórnvaldið sé mun líklegra til að bregðast hraðar við breytingum á markaðnum, en ráðuneyti.

Þær breytingar sem taka gildi 1. janúar 2024 felast m.a. í mismunandi nálgun hvort verið að tala um markað fyrir dreifingu bréfa eða pakka. Þannig verður alþjónustuskylda ÍSP felld niður á stærstum hluta landsins að því er viðkemur dreifingu pakka, og skyldan aðeins lögð á í dreifbýli og tekur eftir breytingu til um 11.000 heimila og vinnustaða.

Hvað varðar dreifingu bréfa hefur landinu hins vegar verið skipt upp með eftirfarandi hætti:

	Heimili	Vinnustaður	Samtals	Hlutfall
Virk	87,633	10,353	97,986	63.6%
Óvirk	48,051	7,939	55,990	36.4%
	135,684	18,292	153,976	100%

Rétt er að ítreka að ÍSP hefur eingöngu fengið greitt endurgjald vegna þjónustu á óvirkum markaðssvæðum, en meginþungi greiðslunnar hefur verið vegna dreifbýlis á óvirkum markaðssvæðum. Umræðan hefur oft verið á villigötum og að ÍSP fái greitt fyrir þjónustu á landinu öllu.

2.3. Þjónusta annarra fyrirtækja, niðurgreiddur rekstur

Í greinargerð er vísað til þess að greina þurfi hvort önnur fyrirtæki en ÍSP myndu veita lágmarkspóstþjónustu á þeim fáu stöðum sem samkeppni er ekki til staðar. Hér skiptir máli hvort verið er að tala um bréfadreifingu eða pakkadreifingu. Búið er að breyta skilgreiningum um virk og óvirk svæði, sbr. ákvörðun BST nr. 14/2023, sjá hér að ofan.

Við afnám einkaréttar ríkisins af dreifingu bréfa undir 50 gr. varð engin breyting á markaði fyrir dreifingu bréfaþósts. Póstdreifing ehf. er áfram að dreifa fjölpósti, einstökum blöðum og tímaritum á höfuðborgarsvæðinu og mögulega á einhverjum öðrum stöðum út á landi. Grunnkerfi Póstdreifingar ehf. hverfist væntanlega utan um dreifingu á Morgunblaðinu, en fram til 31. mars 2023 dreifði Póstdreifing ehf. einnig Fréttablaðinu. Póstdreifing ehf. hefur eftir því sem ÍSP kemst næst ekki dreift almennum bréfaþósti, a.m.k. ekki í miklu magni. Eins og kunnugt er hefur bréfum fækkað umtalsvert á liðnum árum og í raun sést ekki fyrir endann á þeirri þróun í dag. Væntanlega er það mat aðila á markaði að ekki sé fýsilegt að fara út í fjárfestingu innviða til að hefja dreifingu á bréfum miðað við þá þróun sem er í magni bréfa.

Í greinargerð er því einnig haldið fram að fyrirtæki þurfi að keppa við niðurgreiddan rekstur. Vegna þessa orðalags er rétt að taka fram að samkvæmt lögum á alþjónustuveitandi rétt á sanngjörnu endurgjaldi fyrir þá starfsemi sem um ræðir, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauki II með lögunum þar sem er að finna nánari útlistanir á því hvernig ber að reikna endurgjaldið. Útreikningar félagsins taka mið af þessum meginreglum og hafa verið yfirfarnir af eftirlitsaðilum, fyrst PFS og hin síðari ár BST. Á engan hátt er hægt að líta á umræddar greiðslur sem niðurgreiðslur, enda verið að greiða fyrir þjónustu, sem án útnefningar ÍSP sem alþjónustuveitanda myndi ekki vera veitt með þeim hætti sem þjónustan er veitt í dag.

2.4. Um að brýnt sé að ljúka vinnunni áður en alþjónustuframlag er veitt vegna ársins 2023.

ÍSP veit ekki alveg hver hugsunin að baki hinum stutta tímafresti en lagt er til að vinnunni verði lokið áður en alþjónustuframlag er veitt vegna ársins 2023. Hvernig umrædd tímamörk tengjast væntanlegri umsókn ÍSP um endurgjald fyrir árið 2023, er erfitt að sjá, enda verða þessi tvö atriði ekki tengd saman með neinum hætti. Þá er einnig rétt að benda á reglur um breytingu á útnefningu ÍSP, sem og heimild ráðherra til að afturkalla útnefninguna, en þar er kveðið á um tiltekna fresti sem stjórnvöldum ber að virða ef gerðar eru breytingar.

2.5. Um sölu Íslandspósts í kjölfar útboðs

Ákvörðun um mögulegar breytingar á eignarhaldi á Íslandspósti er í höndum fjármálaráðuneytisins og Alþingis. Stjórnendur félagsins munu ekki taka afstöðu til mögulegrar sölu enda það alfarið í höndum eigenda. Hlutverk stjórnenda er að viðhalda og hámarka verðmæti hlutafjár félagsins, halda í kostnað og hámarka tekjur.

2.6. Um að markmið um hagkvæmni og aukna samkeppni hafi ekki náðst

Ekki er ljóst af greinargerð til hvaða mælikvarða er hér eiginlega verið að vísa eða hvort verið er að vísa til markaðar fyrir bréfadreifingu eða pakkadreifingu, sem er sitthvor hluturinn.

Hvað varðar markað fyrir dreifingu bréfa þá hefur magn bréfa dregist gríðarlega saman á liðnum árum, sem hefur leitt til aukinnar óhagkvæmni í dreifikerfi bréfa. Væntanlega er ekki eftirsóknarvert að hefja starfsemi á þessum markaði, með tilheyrandi fjárfestingum, undir þessum kringumstæðum. Sama staða er í raun uppi alls staðar innan EES, þ.e. samkeppni í dreifingu bréfa hefur hvergi náð sér á strik.

Hvað varðar markað fyrir dreifingu pakka, þá „sprakk“ hann eiginlega út í covid, en hefur dregist örlítið saman eftir covid, nýjir aðilar hafa komið þar inn, t.d. Dropp, sem og gömul og rótgróin fyrirtæki sem ekki hafa verið á þessum markaði áður, með þeim hætti sem nú er, t.d. Eimskip og Samskip. Einnig eru þarna fyrirtæki eins og DHL, Vörumiðlun o.fl.

Þessi fyrirtæki starfa þó í dag undir sitthvorri löggjöfni, lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 og lögum um farþegaflutninga og farmflutninga nr. 28/2017, sem mögulega kann að gera allan samanburð erfiðan, enda hvíla mismundi kvaðir á þessum fyrirtækjum.

2.7. Um að keppinautar hafi mikið kvartað undan fyrirtækinu

Eitt af þeim atriðum sem er nefnt í greinargerð, sem rökstuðningur þess að nauðsynlegt sé að gera markaðskönnun er að keppinautar hafi kvartað mikið undan fyrirtækinu. Vegna þessarar yfirlýsingar er rétt að fara stuttlega yfir hvaða kvartanir hér er um að ræða.

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017 gerði ÍSP sátt við Samkeppniseftirlitið, þar sem fyrirtækið skuldbatt sig til að haga rekstrinum með ákveðnum hætti og að sett yrði Eftirlitsnefnd yfir ÍSP.

Flestar kvartanir sem voru leystar með þessum hætti voru frá Samskipum og tengdum aðilum (t.d. Póstmarkaðurinn), en fyrirtækið var nýlega með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2023 sektað um

4,2 milljarða vegna margvíslegra brota á samkeppnislögum þ.á.m. gagnvart ÍSP. Áður hafði Eimskip gert sátt við Samkeppniseftirlitið vegna sömu brota.

2.7.1. Samkeppniseftirlitið/Eftirlitsnefnd með Íslandspósti

Eftirlitsnefnd hefur fengið inn á sitt borð 5 kvartanir sem snúa að verðlagningu á einstökum vörum fyrirtækisins og eða þjónustu sem ÍSP veitir í tengslum við þær. Þeir aðilar sem hafa kvartað eru í flestum tilfellum, líkt og áður, aðilar tengdir Samskip, með eða án þátttöku Félags Atvinnurekanda. Þessir aðilar hafa átt aðild að sjö málum af þeim átta sem lokið hefur verið af hálfu nefndarinnar með formlegri ákvörðun. Hér fyrir neðan er listi yfir þau mál sem eftirlitsnefndin hefur lokið:

Mál nr. 1/2018, Félag Atvinnurekanda gegn Íslandspósti ohf. „*Meintar niðurgreiðslur einkaréttarrekstrar á sendibílaþjónustu Íslandspósts.*“ Ekki tilefni til aðgerða að svo stöddu.

Mál nr. 3/2018, Póstmarkaðurinn hf. gegn Íslandspósti ohf. „*Meint niðurgreiðsla milli samkeppni og einkaréttarafkomu Íslandspósts ohf*“ Ekki tilefni til aðgerða. Í málinu var t.d. kallað eftir að endurskoðunarfyrtækið Grant Thornton færi yfir ákveðna þætti málsins.

Mál nr. 1/2020, Félag Atvinnurekanda gegn Íslandspósti ohf. „*Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir bréf 51-2000 gr.*“ Engar vísbendingar um undirverðlagningu í vöruflokknum blöð og tímarit né að brotið hafi verið gegn þágildandi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu um hæfilegan hagnað.

Mál nr. 1/2021 ÞÞÞ og fl. gegn Íslandspósti, „eitt land eitt verð“ ekki brot á sátt. Sambærilegt mál og ákvörðun PFS nr. 10/2021 og úrskurður úrskurðarnefndar nr. 3/2021.

Í öllum þessum málum var kallað eftir ítarlegum skýringum á kostnaðarlíkani félagsins sem og útreikningum vegna verðlagningar á einstökum þjónustum. Í sumum tilvikum fékk nefndin einnig utanaðkomandi sérfræðinga til að leggja mat á einstaka þætti. Ekkert kom fram í þessum málum sem gaf til kynna að ÍSP hafi ekki staðið við öll skilyrði sáttarinnar þegar kom að verðlagningu á einstökum vörum eða þjónustu fyrirtækisins almennt.

Einnig hefur Eftirlitsnefndin tekið til meðferðar þrjú mál sem lutu að starfsemi ePósts á sínum tíma. **Mál nr. 1/2018, 2/2018 og 4/2018**, en kvartendur voru Félag Atvinnurekanda og Póstmarkaðurinn ehf. Í þeim málum sá nefndin ástæðu til að tiltaka sérstaklega að starfsemi ePósts hefði afar takmarkaða samkeppnislega þýðingu. Þess má geta að ePóstur er ekki lengur til.

2.7.2. Hjá Póst- og fjarskiptastofnun/Byggðastofnun

Frá því að einkaréttur var afnuminn þann 1. janúar 2020 hefur eitt samkeppnismál hlotið formlega úrlausn hjá eftirlitsaðilum. Málið á rót sína að rekja til klúðurs þáverandi umhverfis- og samgöngunefndar þegar nefndin tók ákvörðun um að breyta frumvarpi til núgildandi laga um pósthjónustu með því að ákveða að öll þjónusta innan alþjónustu ætti að vera á sama verði um land allt.¹ ÍSP er ekki kunnugt um að nefndin

¹ <https://www.althingi.is/altext/149/s/1917.html>
<https://www.althingi.is/altext/149/s/1916.html>

hafi átt samráð við neinn hagsmunaaðila við þessa breytingu á frumvarpinu á sínum tíma. Rétt er geta þess að lögunum hefur nú verið breytt.²

Sú leið sem ÍSP valdi á sínum tíma við verðlagningu á þjónustu innan alþjónustu var kærð til PFS á sínum tíma og síðan til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2020 og úrskurður úrskurðarnefndar nr. 2/2021.

Sama úrlausnarefni kom til umfjöllunar hjá Eftirlitsnefnd með ÍSP, sbr. mál nr. 1/2021.

Það hafa því þrjú mismunandi stjórnvöld komist að þeirri niðurstöðu að sú leið sem farin var á sínum tíma við að ákveða verðlagningu pakka innan alþjónustu hafi verið í samræmi við lög um pósthjónustu og samkeppnislög.

Hvort hér sé um óeðlilega mikið af málum að ræða eins og gefið er í skyn í greinargerðinni verða aðrir að dæma um. Ekkert óeðlilegt hefur hins vegar komið fram í öllum þessum athugunum vegna kvartana frá Samskipum og tengdum aðilum.

2.8. Um bágt eftirlit af hálfu eftirlitsaðila

Alþingi hefur óskað eftir skýrslu Ríkisenduskoðunar um eftirlit eftirlitsaðila með ÍSP.

Af greinargerðinni er hins vegar ekki alveg ljóst til hvaða eftirlits er verið að vísa. Eins og vikið er að hér að ofan hefur bókhald fyrirtækisins, einstök verðlagning og annað sem viðkemur rekstri fyrirtækisins verið undir reglulegu og viðvarandi eftirliti eftirlitsaðila, sbr. kafli 2.7.1. og 2.7.2. Ekkert hefur hins vegar komið fram við þessar athuganir á undanförunum árum, sem bendir til að háttsemi fyrirtækisins hafi ekki verið í samræmi við lög um pósthjónustu eða samkeppnislög.

Nauðsynlegt er áður en kjörnir fulltrúar fara fram með þeim hætti sem hér er gert, að þingmenn fari í einhverja lágmarksskoðun á því sem gert hefur verið er en styddust ekki eingöngu við einhliða frásagnir frá samkeppnisaðilum eins og virðist hafa verið gert í þessari þingsályktun.

2.9. Um útreikninga á hreinum kostnaði

Flutningsmenn tillögunnar sjá sér fært að fjalla um útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu og telja útlit fyrir að ekki hafi verið stuðst við sömu reglur hér og erlendis við útreikninga á alþjónustuframlagi. ÍSP veit ekki alveg hvert flutningsmenn er að fara með þessum málflutningi. Allur erlendur samanburður er erfiðleikum háður, auk þess sem erfitt er að fá nákvæmar upplýsingar um einstök atriði frá t.d. norska póstinum, vegna trúnaðar. Staðhæfing í greinargerð er því í besta falli hrein ágiskun sem erfitt er að taka alvarlega í opinberri umræðu. Rétt væri að nefndin kallaði eftir þeim upplýsingum sem þingmennirnir telja sig hafa fyrir umræddri staðhæfingu.

²<https://www.althingi.is/altext/stit/2021.076.html>

Þeir útreikningar sem ÍSP gerði byggðu á 12. gr., sbr. viðauka II með lögum um pósthjónustu. Eftirlitsaðilar hafa nú í þriggfang farið yfir útreikningana með tilliti til þeirra sjónarmiða sem koma fram í lögnum. Jafnframt hefur verið gætt að sjónarmiðum um að framlagið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í EES-samningnum um ríkisaðstoð, sbr. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 20 desember 2011 um beitingu 2. mgr. 106 gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart ríkisaðstoð í formi bóta til tiltekinna fyrirtækja sem veita opinbera þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu 2012/EES/38/07 (SGEI Rammi).

2.10. Um niðurbrot og „samkeppni í öllum þáttum pósthjónustu“

Í greinargerðinni virðist vera gengið út frá að heimilt sé að skipta pósthjónustu í 6 þjónustubætti og í framhaldinu að hver þeirra sé boðinn út með það að markmiði að ná fram stærðarhagkvæmni við veitingu lágmarkspósthjónustu með útvistun verkefna ÍSP til sambærilegra aðila sem „sérhæfa“ sig í mismunandi þáttum pósthjónustu víða um landið.

Að mati ÍSP er með öllu óskiljanlegt hvernig hægt er að fá það út að niðurbrot fjölþjónustu rekstrar í fyrirtæki eins og ÍSP, og í framhaldi af því útboð, eigi að skila viðskiptavinum, eiganda, eða ríkissjóði ávinningi. Með slíkri aðgerð mun öll samlegð vegna hinnar lögbundnu skyldu sem fyrirtækið hefur á sinni hendi minnka verulega. Það er því líklega ekki tilviljun að ekkert ríki á byggðu bóli hefur farið þá leið að brjóta þjónustuna upp með þeim hætti sem hér er lagt til enda vandséð í þágu hvers það er mögulega gert.

Áður en vikið verður að einstökum atriðum greinargerð með þingsályktunartillögunni er rétt að benda á að ekki verður betur séð en að aðferðin sé einnig í beinni andstöðu við lög um pósthjónustu nr. 98/2019.

Í 4. gr. laga um pósthjónustu er að finna skilgreiningar á nokkrum hugtökum sem koma fyrir í lögnum. Þau hugtök sem skipta hvað mestu máli hér, þegar kemur að túlkun þeirra efnisákvæða þar sem reynir á alþjónustu eru eftirfarandi:

2. *Alþjónusta*: Lágmarkspósthjónusta sem notendum pósthjónustu skal standa til boða á jafnræðisgrundvelli, sbr. 9. gr.

3. *Alþjónustuveitandi*: Aðili sem falið er af stjórnvöldum að sinna alþjónustu.

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

Eins og vikið er að í skilgreiningu á hugtakinu alþjónustu eru talið upp í 9. gr. laganna hvaða þjónusta telst til lágmarkspósthjónustu, en hún er talin upp í 2. mgr.:

1. Aðgangur að afgreiðslustað og póstkössum.
2. 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.
3. Miða skal dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.

4. Alþjónustuveitendur skulu tryggja að póstkassar sem falla undir alþjónustu séu tæmdir a.m.k. tvisvar í viku eða að losun sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði að teknu tilliti til eftirspurnar eftir þjónustu.

Fjallað er um val á þjónustuveitanda sem skylt er að veita þjónustu, í 11. gr. laganna og er ráðherra falið ákvörðunarvald um hvaða aðferð rétt er að beita til að tryggja alþjónustu til allra notenda á Íslandi. Sú aðferð sem ákveðið var að fara í byggðist á svokallaðri útnefningu.

Í 2. mgr. 11. gr. er kveðið á um nokkrar meginreglur sem skylt er að viðhafa við ferlið.

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 póstpjónustu.

Samkvæmt ákvæðinu má afmarka skylduna landfræðilega, sbr. hugtökin „landshluta, póstnúmer“ í ákvörðun PFS nr. 13/2020, er t.d. stuðst við póstnúmer til að afmarka virk og óvirk svæði eða við tiltekna þætti póstpjónustu eins og þar er orðað. Með tilteknum þáttum er verið að vísa í upptalningu 2. mgr. 9. gr., sbr. og eftirfarandi upptalning í c. lið 2. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, þar sem talið er upp með tæmandi hætti póstsendingar innan alþjónustu, en þær eru:

Póstþjónusta, en til hennar teljast:

- i. Rekjanlegar sendingar og tryggðar sendingar.
- ii. Bréf allt að 2 kg.
- iii. Pakkar upp að 10 kg innanlands.
- iv. Pakkar upp að 20 kg milli landa.
- v. Sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.

Þessi mögulega uppskipting á þjónustu innan alþjónustu er einnig í samræmi við hvernig sambærileg ákvæði hafa verið skýrð erlendis, þ.e. litið hefur verið svo á að hægt sé skipta tegundum þjónustu á milli mismunandi fyrirtækja og/eða kveða á um tiltekna landfræðilega skiptingu. Til samanburðar er einnig rétt að benda á hliðstæð ákvæði í lögum um fjarskipti nr. 70/2022, sbr. X. kafli laganna, en regluverk um alþjónustu, innan póstpjónustu er nánast orðrétt upp úr sambærilegu regluverki innan fjarskipta.

Af ofangreindu verður ekki betur séð en að lög um póstpjónustu heimili ekki svo víðtækt niðurbrot á þjónustu innan alþjónustu, sem þingsályktunin gerir ráð fyrir að sé í. Ekki verður því annað séð en að þingsályktunin sé að þessu leyti í andstöðu við lög um póstpjónustu og að þegar af þeirri ástæðu sé ekki hægt að nálgast viðfangsefnið með þeim hætti sem þarna er boðað, sbr. niðurbrot póstpjónustu í þingsályktun.

Jafnframt er ÍSP ekki kunnugt um að þessari aðferð hafi verið beitt nokkurs staðar innan EES. Hvorki af hálfu opinbera aðila sem hluti af einhverju ferli til að tryggja alþjónustu í viðkomandi aðildarríki, né af hálfu einkaaðila sem möguleg leið til að ná fram hagkvæmni í rekstrinum. Jafnframt hefur ÍSP verulegar efasemdir um möguleg samlegðaráhrif sem vísað er til í þingsályktun.

Þessu til viðbótar má benda á að ÍSP dreifir allskyns sendingum, innlendum og erlendum. Uppskipting þjónustunnar með þeim hætti sem hér er lýst kallar t.d. á allskyns vandamál tengd gæðamálum, sem og skaðabótaábyrgð og mögulegri skiptingu hennar niður á hina mismunandi þjónustuaðila, sbr. 33-37. gr. laga um pósthjónustu.

Sem dæmi má taka að ÍSP sér t.d. um um dreifingu á lyfjum, sýnum frá heilbrigðisstofnunum, blóðhlutum o.fl. fyrir ýmsa aðila, til stofnana, fyrirtækja og einstaklinga um land allt. Við þá flutninga þarf m.a. að gæta að afhendingu innan tiltekinna tímamarka sem og hitastigi til að tryggt sé að viðkomandi sending komist óskemmd á leiðarenda. Vandséð er hvernig á að tryggja nauðsynleg gæði á slíkum sendingum með þeirri aðferð sem þarna er boðuð.

Í þingsályktunartillögum er einnig nefnt tvö dæmi um þjónustu sem mögulega er verið að veita á óvirkum markaðssvæðum. Dæmin eru:

Að Póstdreifing ehf. sé með þjónustu sex daga vikunnar í 44 af þeim 58 póstnúmerum sem metin eru á óvirkum markaðssvæðum. Ekki er alveg ljóst til hvers verið er hér að vísa en líklega er það gamla umboðsmannakerfi Morgunblaðsins (Árvaks) sem verið hefur við lýði í mörg ár. Hvort að dreifing með gamla umboðsmannakerfi Morgunblaðsins geti verið álitlegur og raunhæfur kostur verða aðrir að svara fyrir. ÍSP leyfir sér hins vegar að efast um það og nægir þar að nefna að fyrirtækið hefur í dag t.d. ekki tök á dreifa Morgunblaðinu í öll póstnúmer á höfuðborgarsvæðinu með fullnægjandi hætti.

Hitt dæmið sem tiltekið er, er þjónusta Samskipa og Eimskipa, sem reyndar starfa á flutningamarkaði en ekki póstháttum samkvæmt stjórnendum fyrirtækjanna. Vísað er til þess að í 56 af 58 póstnúmerum á óvirkum markaðssvæðum sé reknir einhvers konar afgreiðslustaðir sem vel gætu rúmað hefðbundin afgreiðslustörf vegna alþjónustu og við matið hafi m.a. verið stuðst við þjónustukort Byggðastofnunar. Telja þingmennirnir að af þessu virðist alveg vera ljóst að hægt sé að ná fram stærðarhagkvæmni með útvistun verkfema ÍSP til sambærilegra aðila sem sérhæfa sig í mismunandi þáttum pósthjónustu víða um landið.

Rekstur afgreiðslustaða er hluti af þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu. ÍSP hefur á undanförunum árum verið að loka fjölmörgum afgreiðslustöðum vítt og breytt um landið og þá oft í andstöðu við pólitísk öfl, í þeim tilgangi að ná fram sparnaði í rekstrinum.

ÍSP er reyndar í dag á þeirri vegferð að hætta samstarfi, fækka stöðum og fjölga póstboxum og um leið efla kjarnastaðina til að sinna flokkun og dreifingu í sinni nærsveit.

Að mati ÍSP myndu verslanir aldrei geta yfirtekið víðtækt hlutverk þeirra pósthúsa sem áætlanir félagsins gera ráð fyrir að verði áfram í rekstri:

- Móttaka sendinga í pósthúsi
- Flokkun og vinnsla fyrir mismunandi afhendingarleiðir
- Flokkun og vinnsla fyrir mismunandi flutningaleiðir
- Skipulag og framkvæmd útkeyrslu í þéttbýli og dreifbýli
- Skipulag og framkvæmd útburðar í þéttbýli og dreifbýli

- Áfylling á póstbox
- Afhending sendinga

Það er reynsla ÍSP að hagkvæmara og skilvirkara sé að fyrirtækið sjái um þessi verkefni og samhliða þeim afgreiðslustöðum sem eftir verða á landsbyggðinni sé þétt net póstboxa sem sinna hlutverki móttöku og afhendingar í stað þess að vera með marga samstarfsaðila sem eru í raun bara mönnuð póstbox. Í samræmi við þessa stefnu var t.d. eftirfarandi afgreiðslustöðum lokað á árinu og hin skyldubundna þjónusta í framhaldinu leyst með hagkvæmari hætti, einkum með uppsetningu póstboxa eða póstbílaþjónustu:

- 107 Hagatorgi (eigin rekstur)
- 109 Mjódd (eigin rekstur)
- 240 Grindavík (samstarf)
- 355 Ólafsvík (eigin rekstur)
- 415 Bolungarvík (samstarf)
- 420 Súðavík (samstarf)
- 545 Skagaströnd (samstarf)
- 610 Grenivík (samstarf)
- 650 Laugar (samstarf)
- 660 Reykjahlíð (samstarf)
- 670 Kópasker (samstarf)
- 810 Hveragerði (samstarf)

ÍSP hafnar því alfarið þeirri fullyrðingu í greinargerð að ljóst sé að með opnun fleiri mannaðra afgreiðslustaða sé hægt að ná fram stærðarhagkvæmni í rekstri póstþjónustu um landið allt.

Það er því alveg ljóst að útvistun „þjónustubáttarins“ rekstur afgreiðslustaða, og samþætting við aðra afgreiðslu myndi vera miklu dýrari lausn. ÍSP hefur því verulegar efasemdir um þau miklu samlegðaráhrif sem flutningsmenn þingsályktunartillögunnar telja sig geta greint, sem og á nauðsyn þess, að snúið verði til baka frá þeirri þróun sem hófst þegar í upphafi þessarar aldar með lokun á afgreiðslustöðum vít og breytt um landið og breyttri þjónustu í kjölfar þess, s.s. þjónustu með Póstbílum og nú með uppsetningu póstboxa um land allt, sem eru mun ódýrari afhendingarleiðir en rekstur mannaðra afgreiðslustaða sem og betri þjónusta við neytendur, með tilliti til aðgengi að þjónustunni.

2.11. Um endurheimt og fjármögnun hreins kostnaðar

Undir lok greinargerðarinnar er vikið að því að ekki sé löglegt að niðurgreiða póstþjónustu sem veitt er á venjulegum viðskiptagrundvelli og vitnað m.a. í B-hluta viðauka II með lögum um póstþjónustu og að þessar tilfærslur hafi valdið mikilli röskun á samkeppni og eftirspurn. Hér er væntanlega verið að vísa í breytingartillögu umhverfis- og samgöngunefndar sem gert er grein fyrir í kafla 2.7.2. sem skiptar skoðanir reyndust um. Þar er hins vegar ekki við ÍSP að sakast, enda hafa þrír úrskurðaraðilar fjallað um málið.

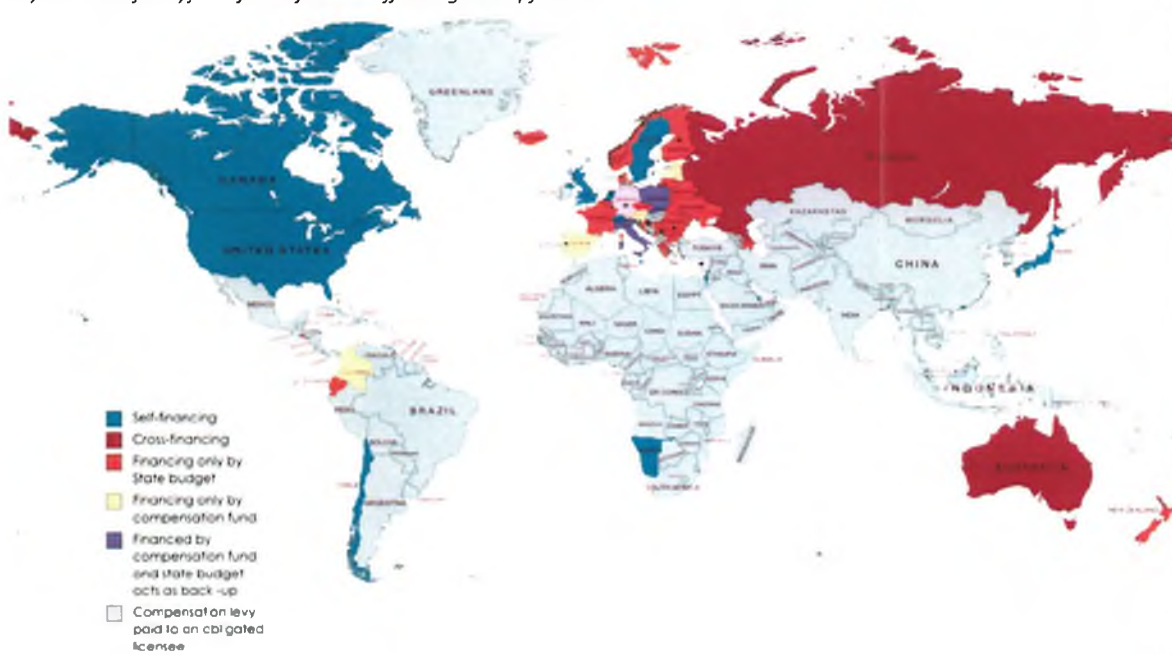
Hvað varðar annan hreinan kostnað sem til hefur fallið þá hafa eftirlitsaðilar á hverjum tíma farið yfir hann og metið með hliðsjón af 12. gr. laga um póstþjónustu og viðauka II með lögnum.

Einnig liggur fyrir ný greining á virkum og óvirkum svæðum, sbr. ákvörðun BST nr. Á-14/2023.

Þess ber að geta að langstærsti hluti þess kostnaðar sem til fellur vegna alþjónustu er vegna þjónustu í dreifðustu byggðum landsins, svokallað svæði 4 (Landpóstadreifing).

Þá er einnig rétt að nefna að sambærileg staða er uppi víða innan EES, þ.e. ríki hafa þurft, í auknum mæli, að greiða reiknaðan hreinan kostnað vegna alþjónustu, enda hefur þar, líkt og hér, verið litið sjálfstætt á hreinan kostnað vegna alþjónustu, óháð reglu 3. mgr. 17. gr. um „raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði“. Á eftirfarandi mynd, sem unnin er af IPC³ má sjá hvernig ríki innan EES og víðar í heiminum eru að fjármagna kostnað vegna alþjónustu í pósthjónustu:

Mynd nr. 1: Yfirlit yfir aðferðarfræði við fjármögnun alþjónustu



Í Noregi hefur t.d. verið greitt fyrir alþjónustu allt frá árinu 2011. Ef borinn er saman hreinn kostnaður á árinu 2022 við hliðstæðan kostnað á Noregi þá er kostnaður á íbúa í Noregi 1808 kr. á hvern íbúa en 1.767 kr. hér á landi.⁴

³ IPC stendur fyrir International Post Corporation www.ipc.be

⁴ Mannfjöldi á Íslandi fenginn á Hagstofu Íslands, mannfjöldi í Noregi fenginn hjá United Nations - World Population Prospects og gengi dagsins hjá Seðlabanka Íslands.

3. Lokaorð

Rétt er að taka fram að póstpjónustan hér á landi hefur átt við nákvæmlega sömu erfiðleika að etja og önnur sambærileg fyrirtæki í Evrópu sem búa við hliðstæð rekstrarskilyrði og eru hér á landi. Eini munurinn er kannski sá að hér hefur fækkun bréfa gengið hraðar fram en annars staðar í Evrópu.

Eins og fram kemur í athugasemdum ÍSP er það skoðun fyrirtækisins að margt af því sem fullyrt er í þingsályktunartillögum sé rangt eða lítt eða ekkert rökstutt. Í því sambandi má einnig nefna að notkun á hugtökum er ekki í samræmi við ákvæði laga um póstpjónustu.

Jafnframt er það skoðun ÍSP að það sé verulega ámælisvert þegar þingmenn gera tilraun til að afvegaleiða alla umræðu um alþjónustu á póstmarkaði, sem og rekstur fyrirtækisins. Sérstaklega er það ámælisvert þegar um er að ræða greinargerð sem ætlað er að vera grundvöllur einherrar ákvarðanatöku hjá viðkomandi ráðuneytum.

Þess má geta að póstpjónusta Íslandspóst snýst ekki eingöngu um innlend bréf og innlenda pakka heldur einnig rekstur samnings ríkisins við erlendar póststjórnir um dreifingu og móttöku pakka og bréfa til og frá landinu.

Þá er einnig rétt að nefna að ríkið styrkir/greiðir fyrir margskonar þjónustu sem fyrirtæki landsins hafa ekki séð sér fært að byggja upp eða viðhalda um landið á viðskiptagrundvelli. Hér má t.d. nefna rekstur Vestmannaeyjaferju, byggðarstyrkir ýmskonar, flutningsjöfnun, flug, siglingar, fjarskipti og eflaust á miklu fleiri sviðum.

Virðingarfyllt,

