

Nefndarsvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 18. október 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga breytingu á lögum um póstpjónustu, nr. 98/2019
(þskj. 183 í 181. máli.)**

Frumvarp til laga breytingu á lögum um póstpjónustu, nr. 98/2019 (úrbætur á póstmarkaði), sem lagt var fram á Alþingi af innviðaráðherra felur án vafa í sér stærstu breytingu á póstpjónustu frá upphafi á Íslandi. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að alþjónustuveitanda verði veitt heimild til að hætta að dreifa pósti til heimila, í stað þess verði heimilum gert að sækja póstinn til alþjónustuveitanda í bréfabakkasamstæður sem hann hefur í hyggju að setja upp samhliða afhendingasamstæðum fyrir vörusendingar (póstbox).

Af greinargerð með frumvarpinu má ráða að megin markmið með því að hætta að dreifa pósti til heimila í þéttbýli sé að draga úr kostnaði ríkissjóðs vegna póstmála.

Í 1. gr. frumvarpsins er einnig leitast við að koma því hlutverki sem nú er lögum samkvæmt í höndum Póst- og fjarskiptastofnunar yfir til Byggðastofnunar.

Póstdreifing ehf. leggst gegn samþykkt frumvarpsins. Þær forsendur og markmið sem lagt er upp með í greinargerð frumvarpsins standast illa, í raun liggur ekkert fyrir um hvort eða hver sé kostnaður ríkissjóðs af dreifingu bréfa til heimila í þéttbýli, hvort hann dragist saman eða aukist við samþykkt þess. Einnig hefur engin greining farið fram á þeim viðbótarkostnaði sem móttakendur bréfa munu þurfa að taka á sig eða neikvæðum umhverfispáttum, sem líklega vegur mun þyngra en það hagræði sem ríkissjóður á að hafa af breytingunni.

I. Kostnaður ríkisins af dreifingu bréfa í þéttbýli / höfuðborgarsvæðinu

Í greinargerð með frumvarpi innviðaráðherra kemur fram að markmiðið með stærstu breytingu á póstpjónustu frá upphafi sé að verja ríkissjóð. Talið sé líklegt að aukin notkun bréfabakkasamstæðna geti mögulega minnkað alþjónustukostnað ríkissjóðs, enda feli það í sér minni útburð fyrir alþjónustuveitanda.

Engin tilraun er gerð til að setja breytinguna í tölulegt samhengi eða útskýra hvernig dreifing til heimila á virkum markaðssvæðum geti mögulega dregið úr kostnaði ríkissjóðs vegna póstmála.

Í lögum um póstpjónustu nr. 98/2019 er að finna ákvæði sem tryggir að ríkissjóður beri ekki kostnað vegna póstpjónustu á virkum markaðssvæðum þ.e. þéttbýlisstöðum þ.m.t. höfuðborgarsvæðinu. Í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 er mælt fyrir um að gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga, skuli taka mið af „*raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði*“.

II. Afkoma alþjónustu

Þrátt fyrir að mælt sé fyrir um það í 3. mgr. 17. gr. laganna að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði þá liggur fyrir að gríðarlegt tap hefur verið af alþjónustu ÍSP. Samkvæmt yfirliti yfir afkomu mismunandi starfsþátta ÍSP árin 2012-2020 nam samanlagt tap af alþjónustu á því tímabili um 6,6 milljörðum króna.

Af þessu má ljóst vera að gjaldskrá ÍSP fyrir alþjónustu hefur ekki uppfyllt skilyrði 3. mgr. 17. gr. enda verðlagning félagsins sýnilega vel undir kostnaði. Þá verður ekki séð að ástæðu þess að gjaldskráin taki ekki mið af kostnaði af því að veita alþjónustuna sé að rekja til þess að gjöld yrðu óviðráðanleg fyrir notendur ef þau ættu að nægja til að mæta kostnaði, auk hæfilegs hagnaðar.

Ef skoðað er sundurliðað yfirlit yfir afkomu árunum 2012 til 2020 má sjá að **sá hluti starfseminnar sem snýr að bréfasendingum hefur skilað miklum og viðvarandi hagnaði**. Á sama tíma liggur fyrir að tap af pakkasendingum telur í milljörðum, eftir að tekið hefur verið tillit til þess kostnaðar sem einkarétti var heimilt að greiða niður vegna alþjónustu á árunum 2012-2019 og framlags úr ríkissjóði árið 2020.

Yfirlit yfir afkomu mismunandi starfsþátta ÍSP árin 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	SAMTALS
Einkaréttur	120	-18	7	13	497	414	53	-88		879
Alþjónusta	-27	-619	-508	-566	-791	-737	-1.164	-1.023	-1.258	-6.665
Framlag úr ríkissjóði									509	
Tap alþjónustu	-27	-619	-508	-566	-791	-737	-1.164	-1.023	-749	-6.156
Samkeppni	-103	271	225	111	176	203	193	379	519	2.076

Á stjórnarfundum ÍSP þann 21. febrúar 2022 ákvað stjórn ríkisfyrirtækisins ÍSP að leggja til við Byggðastofnun að afkoma starfsþátta yrði ekki gerð opinber, það liggja því ekki fyrir upplýsingar um afkomu mismunandi starfsþátta eftir árið 2020.

Árið 2020 var heildartap alþjónustu 1.258 m.kr., af þeirri fjárhæð voru 25 m.kr. sem rekja mátti til erlendra sendinga. ÍSP fékk 509 m.kr. fjárframlag vegna alþjónustu árið 2020 og því eru um 724 m.kr. í óútskýrt tap alþjónustu innanlands. PFS hefur staðfest að tapið megi að mestu rekja til innlendra pakkasendinga.

Það er viðbúið að gjaldskrá pakka innanlands hafi leitt af sér umtalsvert tap á árunum 2021, 2022 og 2023, líkt og árin á undan.

Ef hætt verður að dreifa bréfum til heimila í þéttbýli og á höfuðborgarsvæðinu mun það án vafa leiða til þess að magn mun dragast mjög hratt saman. Hröð magnminnkun bréfa er ekki til þess fallin að bæta viðvarandi rekstrarvanda ÍSP, það blasir við að ríkissjóður þarf þá enn og aftur að hlaupa undir bagga með ríkisfyrirtækinu.

III. Alþjónustubyrði

Megin markmið frumvarps innviðaráðherra, sem veitir alþjónustuveitanda heimild til að hætta dreifingu póstsendinga til heimila, er að lækka kostnað ríkissjóðs af póstpjónustu, þ.e. svonefndan alþjónustukostnað. Eftir að ný lög um póstpjónustu, nr. 98/2019, tóku gildi 1. janúar 2020 hefur ríkissjóður staðið straum af kostnaði vegna alþjónustu, frá þeim tíma hefur kostnaður alþjónustu margfaldast.

Ekki liggur fyrir hver endanleg alþjónustubyrði árána 2020 og 2021 var. Í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-3/2023 var 181 m.kr. frádráttarliður vegna endurmats á alþjónustubyrði sem rekja má til rangrar kostnaðarskiptingar fyrri ára (ofgreiðsla), ekki liggur fyrir með hvaða hætti sú upphæð skiptist milli árána 2020 og 2021.

HREINN KOSTNAÐUR ALPÞJÓNUSTU	2020	2021	2022
Dreifing með landpóstum	257	467	615
Dreifing á óvirkum markaðssvæðum	181	102	220
Dreifing á blindrasendingum	15	12	14
Ávöxtunarkrafa	17	29	32
Samtals reiknaður hreinn kostnaður alþjónustu	470	610	881
FRÁDRÁTTARLIÐIR			
Hagræði vegna pakka 11-20 kg. (varúðarniðurfærsla)	-30	-152	
Markaðsávinningur	-30	-29	-35
Hagræðingarkrafa	-27		
Endurmat skv. ákvörðun Á-3/2023 (181 m.kr.)	-90.5	-90.5	
Samtals frádráttarliðir	-177.5	-271.5	-35
FJÁRFRAMLÖG VEGNA ALPÞJÓNUSTU			
Kvöð vegna sömu gjaldskrár um land allt	126	134	HÆTT

Ef skoðuð er þróun alþjónustubyrði árána 2020 til 2022 í töflunni hér fyrir ofan, þar sem 181 m.kr. endurmati hefur verið skipt jafnt milli árána 2020 og 2021, má sjá að kostnaður ríkisins af alþjónustu rýkur upp úr öllu valdi eða um tæp 200% árið 2022. Því til viðbótar fékk ÍSP 260 m.kr. á árunum 2020 og 2021 eftir að hafa lækkað verð pakka innanlands niður í lægsta mögulega verð á höfuðborgarsvæðinu eða um allt að 40%. Var gjaldskrá pakka lækkuð með vísun í kvöð um að gjaldskrá skyldi vera sú sama um allt land og löggin væru í reynd óvirk, það fæli í sér greiðsluskyldu á hendur ríkinu.

Engin lagaheimild var fyrir 260 m.kr. greiðslu vegna ólögsmætrar undirverðlagningar á pakkasendingum á árunum 2020 og 2021, sjá frekari umfjöllun í minnisblaði vegna gjaldskrár ÍSP fyrir pakka innanlands (fskj.1).

Umfjöllun hér að ofan bendir til að Byggðastofnun (áður PFS) hafi ekki sinnt lögbundnum eftirlitsskyldum sínum með ÍSP um langt árabil m.a. með gjaldskrá innan alþjónustu. Það liggur einnig fyrir að horft hefur verið framhjá öllum grundvallar ákvæðum laga um póstpjónustu þegar alþjónustuframlag hefur verið ákvarðað. Sjá nánari umfjöllun í minnisblaði um fjárframlög til ÍSP vegna alþjónustu (fskj. 2).

IV. Lækkun kostnaðar ríkissjóðs af póstpjónustu

Ef markmið með frumvarpi innviðaráðherra er að verja ríkissjóð kostnaði vegna póstpjónustu þá væri eðlilegt fyrsta skref að framfylgja lögnum við útreikning framlagsins, það er hans ábyrgð og til þess hefur hann valdheimildir. Til upprifjunar þá var það mat ráðuneytisins að kostnaður ríkissjóðs af póstpjónustu væri um 200-250 m.kr. þegar ný lög tóku gildi í upphafi árs 2020, nú slagar sá kostnaður í tæpan milljarð.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis vegna rekstrarvanda ÍSP frá því í júlí 2020 segir m.a. á bls. 10:

*„Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur bent á að veiting alþjónustu ætti almennt ekki að vera vandamál fyrir Íslandspóst ohf. þar sem fyrirtækið fær lögum samkvæmt endurgreiddan allan kostnað sem sannanlega fellur til vegna alþjónustunnar. Ráðuneytið telur því að fjárhagserfiðleikar Íslandspósts ohf. séu ekki tilkomnir vegna alþjónustunnar og hefur bent á að óheimilt sé að nota alþjónustuframlag til að bæta úr öðrum rekstri fyrirtækisins. Ráðuneytið hefur jafnframt bent á að ákvörðun þess um greiðslu varúðarframlags til Íslandspósts hafi verið tekin vegna erfiðrar fjárhagsstöðu fyrirtækisins. **Upphæð framlagsins hafi verið í samræmi við skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2017.**“*

Eins og kemur fram í meðfylgjandi minnisblaði (fskj. 2) um fjárframlög til ÍSP vegna alþjónustu þá virðist ráðuneytið meðvitað um annmarka á skilgreiningum á virkum og óvirkum markaðssvæðum *sem leitt hefur til verulegrar hækkunar á útreikningi hreins kostnaðar af alþjónustu*. Þrátt fyrir að ráðuneytið hafi óskað eftir að Byggðastofnun endurskoðaði skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða hefur stofnunin í tvígang ákvarðað fjárframlög á grundvelli fyrri skilgreininga, með tilheyrandi skaða fyrir ríkissjóð og samkeppnismarkaði.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt upp með að færa það hlutverk sem PFS hefur nú að lögum yfir til Byggðastofnunar, þ.e. PFS er enn það stjórnvald sem samkvæmt lögum er bært til að taka ákvarðanir um alþjónustu. Það liggur hins vegar fyrir að Byggðastofnun hefur í tvígang tekið ákvarðanir um fjárframlag vegna alþjónustu, auk annarra ákvarðana. Séu reglur um málefnaleg valdmörk brotnar hefur slíkur annmarki á réttarframkvæmd verið talinn verulegur samkvæmt ógildingarfræðum stjórnisýsluréttarins. Þegar stjórnvald sem er ekki til þess bært gengur inn á starfssvið annars stjórnvalds er um valdþurrð að ræða, þ.e. annmarki að lögum. Sé farið í bága við málefnaleg valdmörk er um brot á öryggisreglu að ræða. Helst kemur til greina að telja ákvörðun markleysu ef um augljósa valdþurrð er að ræða, þ.e. ógildistilvik, en þá er mönnum rétt að virða ákvörðunina að vettugi þó ekki hafi verið tekin eða birt sérstök ákvörðun um ógildingu hennar.

Það vekur sérstaka athygli að í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að innviðaráðherra hafi til langs tíma vitað að Byggðastofnun hafi ekki haft heimild að lögum til að taka ákvarðanir um alþjónustu, en látið sér það í léttu rúmi liggja.

Þeir sem vilja standa vörð um ríkissjóð hljóta að bregðast við þeirri stöðu sem hér er komin upp. Taka þarf lögsmætar ákvarðanir um fjárframlög vegna alþjónustu árána 2021 og 2022, bæði af formi og efni til. Þá er ekki síður mikilvægt að ákvörðun um fjárframlag vegna alþjónustu ársins 2023 verði tekin af þar til bærum aðila og eigi sér skýra stoð í póstiögum.

V. Mat á áhrifum

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að bréfastassamstæður sem hér eru til umfjöllunar séu ekki ólíkar póstkössum sem standa neðst í stigagöngum fjöleignahúsa. Í stað þess að bréfberi fari á allar hæðir og stingi bréfum inn um lúgur á öllum hurðum á öllum íbúðum fer hann aðeins í anddyrið og setur bréf í viðeigandi póstkassa eða hólfi í anddyri. Að í þessu felist talsverður tímasparnaður og þar með sparnaður á fjármunum.

Fullýrt er að með því að setja upp bréfastassamstæður í þéttbýli sparist fjármunir og dragi úr mengun. Hér þarf að hafa í huga að með því fyrirkomulagi sem kynnt er í frumvarpinu þurfa allir íbúar að sækja bréf frá heimilum sínum í bréfastassamstæðu með tilheyrandi óhagræði, að allir íbúar þurfi að keyra í bréfastassamstæðu á vegum alþjónustuveitanda í stað þess að einn bréfberi keyri inn í hverfið er ekki til þess fallið að draga úr mengun.

Viðbúið er að ÍSP vilji horfa til þess að bréfastassamstæða og „póstbox“ sem ætluð eru vörusendingum séu einn og sami hluturinn í skilningi laganna. Að bréf verði látin bera hlutdeild í kostnaði við uppbyggingu á dýrum „póstboxum“ þar sem samkeppnin er hvað hörðust, „póstbox“ sem eru sérstaklega hönnuð fyrir afhendingu vörusendinga.

VI. Byggðastofnun verði falið það hlutverk sem PFS hefur samkvæmt lögum

Með lögum nr. 76/2021 voru gerðar breytingar á lögum nr. 98/2019 og var Byggðastofnun falið að annast framkvæmd laganna en sú framkvæmd var í höndum Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæðum í II. og III. kafla laganna var hins vegar ekki breytt til samræmis og er Póst- og fjarskiptastofnun því enn það stjórnvald sem að lögum er bært að taka ákvarðanir um alþjónustu. Eftir sem áður liggur fyrir að Byggðastofnun hefur í framkvæmd tekið slíkar ákvarðanir eftir gildistöku laga nr. 76/2021.

Á það var bent á sínum tíma að verkefni Byggðastofnunar eiga sér sér vart samstöðu með verkefnum á sviði póstmála, þrátt fyrir að annað hefði verið gefið í skyn í greinargerð frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu var m.a. gefið til kynna að tilfærsla póstmála til Byggðastofnunar hafi verið ætlað að styrkja viðfangsefni byggðamála og byggðamálum sé ætlað að hafa áhrif á póstmál.

Eins og kemur fram í umfjöllun fskj. 1. og 2. virðast vera miklir annmarkar á því hvernig Byggðastofnun hefur háttað lögbundnu eftirliti póstmála. Sú mikla hækkun á kostnaði vegna alþjónustu gæti bent til þess að hagsmunum sem stofnuninni er falið að gæta á grundvelli byggðamála hafi haft áhrif á hvernig stofnunin hefur nálgast verkefni á sviði póstmála.

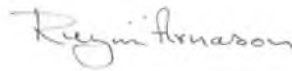
Það hlýtur því að koma til skoðunar að fram fari mat á því hvort Byggðastofnun út frá byggðapólitísku hlutverki sínu sé í eðli sínu vanhæf til að sinna samhliða eftirliti á sviði póstmála, m.a. því sem snýr að samkeppniseftirliti.

VII. Niðurlag

Í ljósi þeirrar miklu slagsíðu sem hefur verið í málaflokki póstmála, bæði innan innviðaráðuneytisins og eftirlitsstofnana, getur varla talist tímabært að ráðast í viðlíka breytingar á lögum um póstpjónustu. Er þá sérstaklega horft til þess að ekki virðist augljóst samhengi milli þess að draga úr bréfastöðunni í þéttbýli og höfuðborgarasvæðinu og kostnaði ríkissjóðs af póstpjónustu, sem er megin markmið 2. gr. frumvarpsins.

Þéttbýli fellur almennt til virkra markaðssvæða og ættu öllu jöfnu ekki að mynda stofn til útreiknings á alþjónustubyrði. Fyrir liggur að innviðaráðherra er upplýstur um annmarka á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða, hann hefur óskað eftir því við Byggingastofnun að stofnunin endurskoði þær skilgreiningar með hliðsjón af samkeppni, þ.e. í samræmi við lög. Það að undirstofnun innviðaráðherra hafi ekki farið að lögum og sinni ekki tilmælum ráðherra má ekki verða til þess að póstpjónusta stórs hluta landsmanna verði skert til muna.

Virðingarfyllst,
f. h. Póstdreifingar ehf.,



Reynir Arnason, framkvæmdastjóri.

MEÐFYLGJANDI

1. Minnisblað, gjaldskrá Íslandspósts fyrir pakka innanlands
2. Minnisblað, fjárframlög til Íslandspósts vegna alþjónustu



Minnisblað

Frá: Mörkinni lögmannsstofu hf.
Dags.: 26. janúar 2021
Efni: Gjaldskrá Íslandspósts fyrir pakka innanlands

I Álitaefnið

Ný lög um pósthjónustu, nr. 98/2019, tóku gildi 1. janúar 2020. Með lögnum var einkaréttur hins opinbera á sviði pósthjónustu endanlega afnuminn til samræmis við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB (svokölluð þriðja pósttilskipun). Með lögnum voru enn fremur gerðar breytingar á reglum og framkvæmd alþjónustu en skv. 2. tl. 4. gr. laganna er alþjónusta sú lágmarkspósthjónusta sem notendum pósthjónustu skal standa til boða á jafnræðisgrundvelli.

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir „PFS“ eða „stofnunin“) fól Íslandspósti (hér eftir „ÍSP“) með bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019 að annast tímabundið alþjónustu samkvæmt lögnum. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP útnefndur sem alþjónustuveitandi á sviði pósthjónustu um allt land til 31. desember 2030.

Meðal þess sem fellur undir alþjónustu samkvæmt framangreindu eru pakkasendingar innanlands upp að 10 kg. Samhliða gildistöku laga um pósthjónustu 1. janúar 2020 tilkynnti ÍSP breytingar á gjaldskrá fyrir „pakka innanlands“. Gjaldskrá ÍSP hafði fram til þess tíma verið svæðisbundin, þá þannig að hún skiptist í 3 gjaldsvæði auk fjórða gjaldflokksins sem tók til dreifingar með landpóstum. Gjald fyrir svæði 1, höfuðborgarsvæðið, var umtalsvert lægra en fyrir svæði 2 og 3 og nam munurinn í sumum tilvika tugum prósentu.

Með gjaldskrá ÍSP fyrir pakkasendingar innanlands sem tók gildi 1. janúar 2020 var sú breyting gerð að ákveðið var að miða gjaldskrá innan alþjónustu (upp að 10 kg) við svæði 1. Var það gert með vísan til nýmælis í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 þar sem kveðið er á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Með þessari breytingu lækkaði gjaldskrá fyrir pakkasendingar á svæði 2 og 3 umtalsvert.

Spurningar hafa vaknað um lögmati þessarar ákvörðunar ÍSP. Þá hafa enn fremur vaknað áleitnar spurningar um eftirlitshlutverk PFS og hvort stofnunin hafi sinnt því hlutverki með fullnægjandi hætti. Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð nánari grein fyrir helstu atvikum og þeim ákvæðum laga sem hér skipta máli. Verður þar einkum horft til framangreindra laga um pósthjónustu, laga um Póst- og fjarskiptastofnun og samkeppnislaga.



II

Afkoma ÍSP af pakkasendingum innanlands

Ástæða er til að reyna að varpa ljósi á það hver afkoma ÍSP hefur verið undanfarin ár af pakkasendingum innanlands. Í yfirliti PFS frá 13. desember 2019 (mál nr. 2019030003) yfir bókhaldslegan aðskilnað ÍSP árið 2018 kemur fram að tap af samkeppni innan alþjónustu hafi numið 1.164.156.000 kr. Hagnaður af einkarétti nam rúmum 52 milljónum króna en tekið er fram af hálfu PFS að í gjöldum einkaréttar hafi verið „meðtalinn kostnaður sem samsvarar mati PFS á alþjónustubyrði sem einkarétti var heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem féll ekki undir einkarétt.“. Metin alþjónustubyrði á aðallega við um kostnað vegna útburðar í dreifbýli og rekstur afgreiðslunets, svo sem nánar er tiltekið í áðurgreindu skjali PFS.

Í skjali PFS kemur ennfremur fram að tap vegna erlendra sendinga, sem heyra undir samkeppni innan alþjónustu, hafi numið 818 milljónum króna. Samkvæmt því nam tap af annarri þjónustu sem fellur undir samkeppni innan alþjónustu 346 milljónum króna árið 2018.

Í sambærilegu yfirliti PFS frá 27. nóvember 2019 yfir bókhaldslegan aðskilnað ÍSP árið 2019 (PFS(20)-15) kemur fram að tap af samkeppni innan alþjónustu á því ári hafi verið 1.023.202.000 kr. Tap af einkarétti var á sama tíma rúmlega 87 milljónir króna að teknu tilliti til þeirra gjalda vegna alþjónustubyrði sem heimilt er að færa á einkaréttinn skv. framangreindu. Í yfirliti PFS kemur fram að tap vegna erlendra sendinga á árinu 2019 nam 496 milljónum króna. Var það veruleg lækkun frá árinu 2018 og átti sér þær skýringar að heimild fékkst til að leggja sérstakt sendingargjald á viðtakendur erlendra póstsendinga til að draga úr þessum taprekstri. Eftir stendur að tap af annarri starfsemi sem fellur undir samkeppni innan alþjónustu nam 527 milljónum króna á árinu 2019.

Af þessum tölum virðist ljóst að verulegt tap hafi verið af innlendum pakkasendingum ÍSP árin 2018 og 2019. Í þessu sambandi er vert að benda á umfjöllun Morgunblaðsins frá 11. desember 2020. Þar eru framangreindar staðreyndir raktar og greint frá því að leitað hafi verið upplýsinga hjá PFS um það hvort fyrir liggi sundurliðun á tapi af samkeppni innan alþjónustu utan erlendra póstsendinga. Þau svör bárust frá PFS að sundurliðunin væri til en hún væri trúnaðarmál. Hins vegar staðfesti fulltrúi PFS að meginhluti tapsins væri vegna innlendra pakkasendinga. Er það í samræmi við það sem ráða má af áðurgreindum gögnum frá PFS.

III

Ákvæði laga nr. 98/2019 um pósthjónustu

Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 skulu gjaldskrár fyrir alþjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Samhljóða ákvæði var áður að finna í eldri lögum um pósthjónustu, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002. Af þessu leiðir að ÍSP er nú sem fyrr skylt að gæta þess við verðlagningu á þjónustu sem fellur undir alþjónustu að afkoma af starfseminni sé jákvæð. Verður að ætla að með þessum fyrirmælum laganna sé m.a. horft til þess að raska ekki samkeppni á umræddum mörkuðum með verðlagningu undir kostnaði.

Með vísan til þess sem rakið var hér að framan um afkomu ÍSP af þjónustu innanlands sem telst til samkeppni innan alþjónustu er ljóst að verulegt tap hefur verið af þeirri



starfsemi. Virðist því ljóst að því fer fjarri að verðlagning ÍSP á þeirri þjónustu á árunum 2018 og 2019 hafi verið í samræmi við ákvæði þágildandi laga um pósthjónustu. Skiptir það verulegu máli við mat á lögmæti þeirra breytinga sem gerðar voru á gjaldskrá fyrir pakkasendingar innanlands 1. janúar 2020.

Í svokölluðu stöðuskjali PFS, sem birt var 5. febrúar 2020, er gerð grein fyrir því að stofnunin hafi kallað eftir nánari rökstuðningni frá ÍSP vegna þeirra gjaldskrárbreytinga sem fyrirtækið tilkynnti um 16. desember 2019 og taka áttu gildi 1. janúar 2020. Þar kemur fram að í svari ÍSP hafi m.a. verið tilgreint að umræddar gjaldskrár hafi tekið mið af verðskrá fyrra árs, að teknu tilliti til hækkunar á vítitölu neysluverðs, enda væri hún „*áreiðanlegasta og nærtækasta fordæmi um kostnað og tekjur í póstrekestri á Íslandi.*“ Þá kom fram að markmið ÍSP með nýrri gjaldskrá væri að „*viðhalda raunverði að svo stöddu.* Auk þess var tiltekið að rauntölur úr rekstri liggi ekki fyrir fyrr en eitt reikningsár hefur liðið, auk þess sem ekki væri hægt að sjá fyrir möguleg áhrif af „*neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga- og reglugerðarumhverfi.*“

PFS sá ekki ástæðu til að kalla eftir frekari skýringum frá ÍSP þótt stofnunin tæki fram að skýringar fyrirtækisins hefðu „*að ósekju*“ mátt vera skýrari, einkum að því er varðar þá ákvörðun að miða gjaldskrá fyrri pakkasendingar innan alþjónustu við svæði 1. Þá taldi stofnunin ekki efni til að nýta þær valdheimildir sem stofnunin hefur lögum samkvæmt til að grípa inn í gjaldskrárákvarðanir alþjónustuveitanda. Um þetta aðgerðarleysi PFS, og eftirlit stofnunarinnar að öðru leyti, verður fjallað nánar hér í kafla IV hér á eftir.

Eftir sem áður sá stofnunin ástæðu til að taka fram að endurskoðun gjaldskrár ÍSP, einkum að því er varðar pakkasendingar, gæti ekki beðið þar til rekstrarárinu 2020 væri lokið. Var þar m.a. vísað til þess að ÍSP þyrfti að sýna fram á að verðlagning fyrirtækisins hverju sinni taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá var vísað til samkeppnisaðstæðna á markaðnum, einkum skörunar póstmárkaðar og flutningamárkaðar við dreifingu á pökkum innanlands.

Þessir fyrirvarar PFS, auk tilvísunar til þess að engin afstæða væri tekin til þess hvort breytingin væri í samræmi við samkeppnislög, gefur skýrt til kynna að PFS hafi gert sér grein fyrir því að allar líkur væru á því að gjaldskráin væri hvorki í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu né ákvæði samkeppnislaga. Stofnunin virðist hins vegar hafa talið réttast að bíða með aðgerðir vegna ætlaðrar óvissu um afkomu af þessari starfsemi á árinu 2020.

Eins og áður greinir þá er ÍSP skylt að gæta þess á hverjum tíma að gjaldskrá fyrir alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Fyrir liggur að umtalsvert tap var af pakkasendingum innanlands á árunum 2018 og 2019. Eftir sem áður tók ÍSP ákvörðun um að lækka gjöld fyrir pakkasendingar frá og með 1. janúar 2020. Virðist augljóst að sú ákvörðun var til þess fallin að auka enn á tap af umræddri starfsemi. Engar upplýsingar hafa komið fram sem gefa tilefni til að ætla að rekstur ÍSP hafi tekið slíkum stakkaskiptum frá árinu 2019 að tekjur af pakkasendingum innanlands á árinu 2020 hafi staðið undir kostnaði af starfseminni auk hæfilegs hagnaðar. Virðist því augljóst að gjaldskráin hafi á nýliðnu ári, rétt eins og árin þar á undan, verið andstæð skýrum ákvæðum laga um pósthjónustu.



Af áður nefndu stöðuskjali PFS má glögglega ráða að ÍSP hefur í engu fært fram tölulegar upplýsingar eða reynt að rökstyðja að ný gjaldskrá uppfylli þessi skilyrði laganna. Þvert á móti er vísað til þess að gjaldskráin taki mið af verðskrá fyrra árs enda sé hún „*áreiðanlegasta og nærtækasta fordæmi um kostnað og tekjur*“. Þessi tilvísun vekur furðu þegar horft er til staðreynda um afkomu af starfseminni á árinu 2019. Hún verður enn óskiljanlegri þegar horft er til þess sem áður greinir um lækkanir á gjöldum frá gjaldskrá fyrra árs.

Í lögum nr. 98/2019 er ekki að finna neinar undantekningar frá þeirri ótvíræðu skyldu alþjónustuveitanda að tryggja að gjaldskrár fyrir alþjónustu taki mið af kostnaði við að veita þjónustuna, auk hæfilegs hagnaðar. Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á umfjöllun sem er að finna í ákvörðun PFS nr. 13/2020. Þar vikur stofnunin að þeirri ákvörðun ÍSP að miða verðlagningu á landinu öllu við gildandi verð á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. svæði 1 samkvæmt eldri gjaldskrá. Stofnunin rekur afleiðingar þessa, þ.e. að að í þessu felist gjaldskrárlækkun sem hafi í för með sér samsvarandi tekjutap á pökkum innanlands. PFS nefnir að hugsanlega hefði sú leið verið fær að miða gjaldskrána við meðalkostnað alls landsins í stað þess að miða við lágsta verð fyrir 0-10 kg pakka. Að mati PFS er hins vegar „*erfitt að samþætta þá reglu að gjaldskrár innan alþjónustu eigi að byggja á raunkostnaði og hæfilegri álagningu og þeirri reglu laganna að gjaldskrá innan alþjónustu eigi að vera sú sama um land allt.*“ Vísar stofnun í þessu sambandi til þess að ef gjaldskráin tæki mið af slíku meðalverði þá myndi ÍSP hugsanlega verðleggja sig út af stærsta markaðssvæðinu hér á landi, þ.e. höfuðborgarsvæðinu. Stofnunin lætur síðan í ljós þá skoðun að vegna þessa hafi skapast greiðsluskylda sem „*rétt er að ríkið greiði fyrir samkvæmt reglum um alþjónustu*“.

Með öðrum orðum þá er það afstaða PFS að ÍSP sé ekki skylt að fara eftir skýrum fyrirmælum 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 heldur sé fyrirtækinu heimilt að verðleggja þjónustu sína langt undir kostnaði. Þetta sé nauðsynlegt vegna samkeppnisstöðu ÍSP á höfuðborgarsvæðinu. Íslenska ríkið eigi hins vegar að bera tapið, að því er virðist vegna byggðasjónarmiða.

Ekki verður séð að þessi afstaða PFS eigi sér nokkra stoð í ákvæðum laga um pósthjónustu. Þvert á móti virðist augljóst að ÍSP sé skylt að tryggja að gjaldskrá fyrir bréfa- og pakkasendingar innanlands taki mið af meðalkostnaði við að veita þjónustuna um land allt, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Með öðrum hætti verður ákvæði 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu ekki uppfyllt. Ákvörðun ÍSP og afstaða PFS leiðir til þess að umrædd þjónusta ÍSP, sem er á samkeppnismarkaði, er verðlögð langt undir kostnaði og fjármögnuð af íslenska ríkinu. Slíkt fyrirkomulag á ekki stoð í ákvæðum laga um pósthjónustu eða þeirri tilskipun sem löggin eru byggð á. Þá er ljóst að samkeppni er raskað með alvarlegum hætti, að líkindum í brýnni andstöðu við ákvæði samkeppnislaga og reglur EES um ríkisstyrki.

IV

Gjaldskráreftirlit PFS

PFS fer samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 98/2019 með eftirlit með framkvæmd laganna. Í 4. mgr. 17. gr. laganna er PFS veitt heimild til að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Samkvæmt 5. mgr. sömu greinar getur PFS krafist þess að alþjónustuveitandi geri



kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur við útreikning á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum eða notast við kostnaðargreiningar sem eru óháðar aðferðum póstreka.

Telji PFS að gjaldskrá alþjónustuveitanda uppfylli ekki skilyrði 17. gr. laganna ber stofnuninni að gera kröfu um úrbætur. Verði alþjónustuveitandi ekki við slíkum kröfum getur PFS beitt dagsektum, sbr. 9. mgr. 17. gr. laganna og 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 þarf að tilkynna PFS um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu með að lágmarki 10 daga fyrirvara áður en gjaldskrá tekur gildi. Þá er kveðið á um að slíkum breytingum skuli fylgja fullnægjandi rökstuðningur. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. er PFS heimilt að fara yfir útreikninga alþjónustuveitanda og er stofnuninni heimilt að kveða á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem boðuð hafði verið. Þá er með skýrum hætti kveðið á um heimild PFS til að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild. Stofnunin hefur 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingu á gjaldskrá.

Af þeim ákvæðum laga um pósthjónustu sem hér hafa verið rakin verður að telja ljóst að PFS hefur það hlutverk að lögum að gæta þess að gjaldskrár alþjónustuveitanda uppfylli á hverjum tíma skilyrði 17. gr. laganna. Eftirlitið tekur ljóslega ekki til þess að meta það eftir á, svo sem í lok almanaksárs, hvort skilyrðin séu uppfyllt heldur ber stofnuninni að gæta þessa áður en gjaldskrár eða breytingar á þeim taka gildi. Leiðir þetta af ákvæðum laganna um tilkynningar fyrirfram til PFS, kröfum um fullnægjandi rökstuðning fyrir breytingum og heimildum PFS til að framkvæma eigin útreikninga, kveða á um breytingar á gjaldskrá og beina fyrirmælum til alþjónustuveitanda um úrbætur.

Telja verður að PFS hafi engan veginn sinnt þessum eftirlitsskyldum þegar ÍSP tilkynnti um þær gjaldskrárbreytingar sem tóku gildi 1. janúar 2020. Ljóst er að gjaldskráin tók gildi án nokkurs inngríps af hálfu PFS. Af áðurgreindu stöðuskjali stofnunarinnar frá 5. febrúar 2020 verður glögglega ráðið að ÍSP færði í engu rök fyrir þeim gjaldskrárbreytingum sem boðaðar voru en þær fólu sem fyrr segir í sér umtalsverðar lækkanir frá eldri gjaldskrá.

Þar sem ÍSP er skylt að gæta þess að gjaldskrá taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna verður að ætla að það sé grundvallaratriði við breytingar sem þessar að alþjónustuveitandi færi fram gögn úr rekstri sem sýni að ný gjaldskrá uppfylli þessi skilyrði laganna. Þetta gerði ÍSP ekki heldur vísaði til eldri gjaldskrár. Þá var vísað til þess að „*rauntölur úr rekstri*“ liggi eðli málsins samkvæmt ekki fyrir fyrr en eitt reikningsár hafi liðið. Þá vísaði fyrirtækið til þess að ekki væri hægt að sjá fyrir möguleg áhrif á neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga- og reglugerðarumhverfi.

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga það sem áður er rakið um afkomu af pakkasendingum innanlands á árunum 2018 og 2019, að teknu tillitit til heimillar niðurgreiðslu einkaréttar á alþjónustubyrði. Þegar horft er til þess að umtalsvert tap hafði verið á starfseminni verður að ætla að veruleg gjaldskrárlækkun hefði átt að vekja spurningar af hálfu eftirlitsaðilans. Tilvísun til þess að rauntölur liggi ekki fyrir í upphafi



árs getur hér enga þýðingu haft. Allar tölur úr rekstri fyrri ára liggja fyrir og hægur leikur fyrir ÍSP að leggja fram áætlanir fyrir árið 2020, rétt eins og öll fyrirtæki gera að jafnaði. Þá hafa engin rök verið færð fyrir því að breytingar á lögum um pósthjónustu séu til þess fallnar að hafa áhrif á neysluhegðun viðskiptavina eða hvernig slíkar hugsanlegar breytingar væru þá til þess fallnar að bæta verulega afkomu af starfsemi frá því sem áður var.

PFS var fyllilega upplýst um afkomu af starfsemi árin 2018 og 2019. Í því ljósi verður að telja að enn ríkari ástæða en ella hafi verið til að kalla eftir ítarlegum rökstuðningi og gögnum frá ÍSP. Einungis með þeim hætti var unnt að meta hvort einhver slíkur viðsnúningur hafi orðið á umræddum rekstri fyrirtækisins að horfur væru á að tekjur stæðu undir kostnaði, þrátt fyrir umtalsverðar gjaldskrárlækkningar. Af umfjöllun PFS er ljóst að engin slík gögn voru til staðar og engin greining fór fram á því hvort eða hvernig gjaldskráin teldist uppfylla skilyrði 17. gr. laga um pósthjónustu. PFS tók hins vegar undir sjónarmið ÍSP um að engin reynsla væri komin á hugsanlegar afleiðingar nýrrar löggjafar á starfsemi. Þá var vísað til hagræðingaraðgerða ÍSP, án þess að nokkur tilraun væri gerð til að greina það hvernig umræddar hagræðingaraðgerðir myndu skila sér í bættri afkomu af umræddum rekstri á árinu 2020.

Eins og áður greinir þá má glögglega sjá af stöðuskjali PFS frá 5. febrúar 2020 að stofnunin gerði sér grein fyrir því að allar líkur væru á því að gjaldskrárbreytingin uppfyllti ekki skilyrði 17. gr. laga um pósthjónustu. Af þeim sökum taldi stofnunin að endurskoðun gjaldskrárinnar gæti ekki beðið þar til rekstarárinu 2020 væri lokið. Ekki verður hins vegar séð að nokkur greining á réttmæti gjaldskrárinnar hafi átt sér stað fram til þessa dags. Af tilvitnaðri ákvörðun PFS nr. 13/2020 virðist þó ljóst að verulegt tap hafi verið af pakkasendingum innanlands á árinu 2020, sem stofnunin telur að íslenska ríkið eigi að bera.

Það er mat okkar að þessi framkvæmd á eftirliti með gjaldskrá ÍSP sé ekki í samræmi við þær skyldur sem hvíla á PFS samkvæmt lögum nr. 98/2019 og lögum nr. 69/2003. Þá eru öll merki þess að stofnunin hafi ekki sinnt skyldum sínum á árunum 2018 og 2019, hið minnsta, enda liggur fyrir að því fór fjarri að gjaldskrá ÍSP fyrir pakkasendingar innanlands hafi á þeim árum staðið undir kostnaði auk hæfilegs hagnaðar.

V

Áhrif á samkeppni

Starfsemi ÍSP er að grunni til byggð á einkarétti íslenska ríkisins til dreifingar á árituðum pósti en ÍSP fór með þann rétt fyrir hönd ríkisins allt frá árinu 1998 er Pósti og síma var skipt upp í hlutafélagið Íslandspóst annars vegar og félag um fjarskiptaþjónustu hins vegar. Einkarétti á bréfadreifingu fylgdi alþjónustuskýlda. Hún náði áður til dreifingar á sendingum allt að 20 kg en nær nú til sendinga að 10 kg.

Á grundvelli einkaréttarins byggði ÍSP upp öflugt dreifikerfi um land allt. Starfsemi félagsins hefur hins vegar tekið miklum breytingum frá því sem áður var. Fyrirtækið hefur í auknum mæli hafið starfsemi á ýmsum sviðum í samkeppni við einkaaðila, bæði innan og utan alþjónustu. Á það t.d. við um dreifingu fjölpósts, hraðpósthjónustu, rafrænar póstlausnir og prentun. Þá á það ekki síst við um uppbyggingu á umfangsmiklu



vöruflutningakerfi um allt land og sendibílaþjónustu (fyrirtækjaþjónustu) á höfuðborgarsvæðinu.

Á grundvelli einkaréttarins var ÍSP í einokunarstöðu í dreifingu áritaðs nafnpósts upp að 50 g. Verður að ætla að félagið sé enn í ráðandi stöðu á þeim markaði þrátt fyrir afnám einkaréttarins. Þá hefur félagið verið talið í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir dreifingu bréfa frá 50 g upp í 2 kg. Ekki liggur fyrir hver staða félagsins er í dreifingu pakka innanlands upp að 10 kg eða hvernig sá markaður kann að skiptast eftir landshlutum.

Fjöldi einkaaðila starfar á sömu mörkuðum og ÍSP, þar á meðal við pakkasendingar innanlands. Ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 taka til þessarar starfsemi ÍSP. Af því leiðir m.a. að fyrirtækinu er óheimilt að misnota stöðu á þeim mörkuðum þar sem fyrirtækið er ráðandi, sbr. 11. gr. samkeppnislaga. Meðal þess sem talist getur til misnotkunar í skilningi ákvæðisins er svokölluð undirverðlagning, þ.e. verðlagning undir kostnaði. Í lögunum er ennfremur að finna heimildir Samkeppniseftirlitsins til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnaðar í rekstri opinberra fyrirtækja, í því skyni að tryggja að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur verndar. Þá getur Samkeppniseftirlitið gripið til ýmissa ráðstafana gagnvart opinberum aðilum, líkt og ÍSP, í því skyni að bregðast við athöfnum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Fyrir liggur að ÍSP undirgekkst sátt við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvörðun nr. 8/2017, þar sem mælt var fyrir um ýmsar skuldbindingar ÍSP. Markmið þeirra ráðstafana var m.a. að vinna gegn því að ÍSP gæti komið í veg fyrir samkeppni frá nýjum eða minni keppinautum með undirverðlagningu, víxlنيðurgreiðslu eða með öðrum hætti og skapa aukið gagnsæi og skýrari grundvöll til eftirlits með starfsemi fyrirtækisins.

Af því sem að framan er rakið má sjá að viðvarandi tap hefur verið af pakkasendingum ÍSP innanlands. Ætla verður að tap af þeim rekstri sé enn til staðar og hafi að líkindum aukist enn. Vart þarf að fjölyrða um þau áhrif sem slíkur rekstur hefur á starfsemi einkaaðila á umræddum markaði. Þótt ekki séu forsendur til þess hér að ráðast í ítarlega greiningu á markaðnum, stöðu ÍSP eða skilyrðum tilvitnaðarar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins þá má ætla að viðvarandi niðurgreiðsla íslenska ríkisins á starfsemi ÍSP á samkeppnismarkaði sé hvorki í samræmi við ákvæði samkeppnislaga né þeirrar sáttar sem ÍSP undirgekkst. Þá hljóta ennfremur að vakna áleitnar spurningar um það hvort slík niðurgreiðsla íslenska ríkisins teljist til ólögmaðrar ríkisaðstoðar í skilningi 61. gr. EES-samningsins, sbr. 61. gr. laga nr. 2/1993. Um er að ræða fjármuni sem veittir eru af ríkisfjármunum, ráðstöfunin til þess fallin að raska samkeppni og með henni er tilteknu fyrirtæki ívilnað á kostnað annarra fyrirtækja.



VI

Niðurlag

Með vísan til þess sem að framan er rakið teljum við ljóst að gjaldskrá ÍSP fyrir pakkasendingar innanlands sé ekki í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu. Í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 er með afdráttarlausum hætti kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Af gögnum frá PFS verður ráðið að afkoma af þessari þjónustu ÍSP hafi á árunum 2018 og 2019 verið neikvæð um mörg hundruð milljónir. Tap af samkeppni innan alþjónustu, að undanskildum erlendum sendingum, nam 346 milljónum króna á árinu 2018 og 527 milljónum króna á árinu 2019. Stærstur hluti þess taps mun hafa verið af pakkasendingum innanlands.

Með gjaldskrá ÍSP fyrir pakkasendingar innanlands sem tók gildi 1. janúar 2020 var sú breyting gerð að ákveðið var að miða gjaldskrá innan alþjónustu (upp að 10 kg) við svæði 1 samkvæmt eldri gjaldskrá (höfuðborgarsvæðið). Var það gert með vísan til nýmælis í 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 þar sem kveðið er á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Með þessari breytingu lækkaði gjaldskrá fyrir pakkasendingar á svæðum 2 og 3 umtalsvert, eða í sumum tilvikum um tugi prósentustiga. Þegar horft er til afkomu af starfseminni á árunum 2018 og 2019 virðist ljóst að þörf hafi verið á breytingu á gjaldskrá til verulegrar hækkunar til að gjöld stæðu undir kostnaði. Með þessari breytingu verður að ætla að tap af starfseminni aukist enn frekar enda hafa engar upplýsingar komið fram sem gefa til kynna að kostnaður af rekstrinum hafi dregist verulega saman.

Af þeim ákvæðum laga um pósthjónustu sem hér hafa verið rakin verður að telja ljóst að PFS hefur það hlutverk að lögum að gæta þess að gjaldskrár alþjónustuveitanda uppfylli á hverjum tíma skilyrði 17. gr. laganna. Eftirlitið tekur ljóslega ekki til þess að meta það eftir á, svo sem í lok almanaksárs, hvort skilyrðin séu uppfyllt heldur ber stofnuninni að gæta þessa áður en gjaldskrár eða breytingar á þeim taka gildi. Telja verður að PFS hafi engan veginn sinnt þessum eftirlitsskyldum þegar ÍSP tilkynnti um þær gjaldskrárbreytingar sem tóku gildi 1. janúar 2020. Ljóst er að gjaldskráin tók gildi án nokkurs inngríps af hálfu PFS. Af áðurgreindu stöðuskjali stofnunarinnar frá 5. febrúar 2020 verður glögglega ráðið að ÍSP færði hvorki fram gögn úr rekstri félagsins né reyndi að rökstyðja hvernig tekjur samkvæmt nýrri gjaldskrá gætu staðið undir kostnaði af rekstrinum. Í ljósi umtalsverðs taprekstrar fyrri ára, sem PFS var fullkunnugt um, verður að telja að mjög rík ástæða hafi verið til að kalla eftir ítarlegum rökstuðningi og gögnum frá ÍSP. Það var ekki gert og verður raunar ekki séð að nokkur greining hafi farið fram af hálfu PFS á því hvort gjaldskráin gæti samrýmst 17. gr. laga um pósthjónustu. Er það því mat okkar að PFS hafi ekki sinnt þeim skyldum sem á stofnuninni hvíla á grundvelli laga nr. 98/2019 og laga nr. 69/2003.

Af gögnum frá PFS verður ráðið að viðvarandi tap hafi verið af pakkasendingum ÍSP innanlands. Eins og áður er rakið eru allar líkur á að þessi þjónusta fyrirtækisins sé enn rekin með tapi og að það kunni að hafa aukist enn frekar. Fyrir liggur að fjöldi einkaaðila starfar á þessum sama markaði. Vandséð er að slík undirverðlagning, sem studd er með fjárframlögum frá íslenska ríkinu, geti samrýmst ákvæðum samkeppnislaga eða reglum um ríkisaðstoð skv. 61. gr. EES-samningsins. Þá kemur ennfremur til skoðunar hvort



Þessi framkvæmd ÍSP samrýmist skilyrðum sem fyrirtækið undirgekkst með sátt við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvörðun nr. 8/2017.

Mörkin lögmannsstofa hf.

Hörður Felix Harðarson, hrf.



Minnisblað

Frá: Mörkinni lögmannsstofu hf.
Til: Póstdreifingar ehf.
Dags.: 18. september 2023
Efni: Fjárframlög til Íslandspósts vegna alþjónustu

I

Inngangur

Ný lög um pósthjónustu, nr. 98/2019, tóku gildi 1. janúar 2020. Með lögnum var einkaréttur hins opinbera á sviði pósthjónustu endanlega afdnuminn til samræmis við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB (svokölluð þriðja pósttilskipun). Með lögnum voru enn fremur gerðar breytingar á reglum og framkvæmd alþjónustu en skv. 2. tl. 4. gr. laganna er alþjónusta sú lágmarkspósthjónusta sem notendum pósthjónustu skal standa til boða á jafnræðisgrundvelli.

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir „PFS“) fól Íslandspósti (hér eftir „ÍSP“) með bráðabirgðaákvörðun nr. 29/2019 að annast tímabundið alþjónustu samkvæmt lögnum. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var ÍSP útnefndur sem alþjónustuveitandi á sviði pósthjónustu um allt land til 31. desember 2030.

Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal skv. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá skulu gjaldskrár vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Ef póstrekandi (Íslandspóstur) telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann sótt um það til Byggðastofnunar (áður PFS) að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna.¹

Í viðauka II við lög nr. 98/2019 er að finna leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu, ef einhver er. Þá er í lokamálslið 1. mgr. 12. gr. mælt fyrir um að umsækjandi þurfi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda en í 3. mgr. sömu greinar er nánar

¹ Með lögum nr. 76/2021 voru gerðar breytingar á lögum nr. 98/2019 og var Byggðastofnun falið að annast framkvæmd laganna en sú framkvæmd var áður í höndum Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvæðum í II. og III. kafla laganna var hins vegar ekki breytt til samræmis og er Póst- og fjarskiptastofnun því enn það stjórnvald sem að lögum er bært til að taka ákvarðanir um alþjónustu. Eftir sem áður liggur fyrir að Byggðastofnun hefur í framkvæmd tekið slíkar ákvarðanir eftir gildistöku laga nr. 76/2021. Það er ekki viðfangsefni þessa minnisblaðs að fjalla um hugsanlegar afleiðingar þessa að lögum.



skilgreint hvað telst til ósanngjarnrar byrði. Nánar verður vikið að þessum skilgreiningum í eftirfarandi umfjöllun.

Í ákvörðunum Byggðastofnunar, og áður PFS, hefur við útreikning á hreinum kostnaði Íslandspóst undanfarin ár verið notast við eftirfarandi sundurliðun:

ALPJÓNUSTUBYRÐI (hreinn kostnaður)	2020	2021	2022
Dreifing með landpóstum	257	467	615
Dreifing á óvirkum markaðssvæðum	181	102	220
Dreifing á blindrasendingum	15	12	14
Ávöxtunarkrafa	17	29	32
Samtals reiknuð alþjónustubyrði	470	610	881

Kvöð vegna sömu gjaldskrár um land allt	126	134	HÆTT
--	------------	------------	-------------

Í ákvörðunum Byggðastofnunar nr. 1/2022 og 3/2023 var framlag vegna alþjónustubyrði Íslandspóst endurmetið til lækkunar um 152 milljónir annars vegar og 181 milljón hins vegar. Ekki liggur fyrir hvernig þessar fjárhæðir eru til komnar eða hvernig þær skiptast á milli framangreindra liða.

Póstdreifing ehf. telur grundvöll greiðslna til Íslandspóst vegna alþjónustubyrði vera óljósan og áhöld séu um lögmæti þessara greiðslna. Af þeim sökum hefur félagið leitað álits Markarinnar lögmannsstofu hf. á því hvort ákvarðanir Byggðastofnunar og áður PFS um endurgjald til Íslandspóst vegna alþjónustubyrði séu í samræmi við ákvæði laga nr. 98/2019 um pósthjónustu. Í eftirfarandi umfjöllun, sem er ekki tæmandi um álitafnið, verður vikið að nokkrum þáttum sem að okkar mati skipta máli við mat á því hvort réttira aðferða hafi verið gætt við ákvörðun umrædds endurgjalds.

II

Um gjaldskrá alþjónustu

Samspil 1. mgr. og 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019

Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 er mælt fyrir um að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera „viðráðanleg“ fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Þá er í 3. mgr. sömu greinar kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af „*raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.*“ Þá skulu gjaldskrár ennfremur vera auðskiljanlegar og gæta ber jafnræðis og tryggja gagnsæi.

Byggðastofnun getur skv. 4. mgr. 17. gr. laganna krafist þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Þá getur stofnunin krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði en við útreikning á kostnaði er stofnuninni heimilt að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt og tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum, sbr. 6. mgr. 17. gr. Telji Byggðastofnun gjaldskrá ekki uppfylla skilyrðin í 17. gr. á stofnunin að gera kröfur um úrbætur, sbr. 7. mgr. greinarinnar.



Þrátt fyrir að mælt sé fyrir um það í 3. mgr. 17. gr. laganna að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði þá liggur fyrir að gríðarlegt tap hefur verið af alþjónustu ÍSP. Samkvæmt yfirliti yfir afkomu mismunandi starfshátta ÍSP árin 2012-2020 nam samanlagt tap af alþjónustu á því tímabili um 6,6 milljörðum króna.

Af þessu má ljóst vera að gjaldskrá ÍSP fyrir alþjónustu hefur ekki uppfyllt skilyrði 3. mgr. 17. gr. enda verðlagning félagsins sýnilega vel undir kostnaði. Þá verður ekki séð að ástæðu þess að gjaldskráin taki ekki mið af kostnaði af því að veita alþjónustuna sé að rekja til þess að gjöld yrðu óviðráðanleg fyrir notendur ef þau ættu að nægja til að mæta kostnaði, auk hæfilegs hagnaðar.

Ef horft er til nýlegra ákvarðana Byggðastofnunar þá virðist ljóst að stofnunin hefur ekki komist að niðurstöðu um hvað teljist viðráðanlegt verð í skilningi 1. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Í ákvörðun nr. 1/2021 er að finna allnokkra umfjöllun um hugtakið en þar segir m.a. um þetta efni: „Byggðastofnun gerði nokkrar tilraunir til að nálgast hugtakið „viðráðanlegt“ verð. Ekki fannst nein ein aðferð sem hægt væri að nota til að slá því föstu hvenær verð hættir að vera viðráðanlegt og stendur leit því enn yfir. Jafnframt vaknar sú spurning hvort að viðráðanlegt verð sé eins skilgreint í huga allra landsmanna og hvort að réttast sé að miða við lágsta samnefnara, miðgildi eða meðaltal þess mats. Svar við þessu er ekki að finna hér [...]“²

Í ákvörðun Byggðastofnunar nr. 3/2023 segir m.a. um sama efni: „Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að finna í fljótu bragði um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Notkun á pósthjónustu vegna pakka innan alþjónustu hefur aukist á síðustu árum með aukinni netverslun og það er vísbending um að verðlagning á þjónustunni sé ekki óviðráðanleg.“³

Af þessari umfjöllun, og eldri ákvörðunum PFS, má sjá að valdheimildir umræddra stofnana hafa ekki verið nýttar til að setja verðþak á gjaldskrá ÍSP fyrir alþjónustu á þeim grundvelli að hún sé orðin það há að hún hafi bein áhrif á aðgengi landsmanna að þeirri þjónustu, þ.e. að gjaldskráin sé orðin óviðráðanleg í skilningi 1. mgr. 17. gr. laganna.⁴ Af þeim sökum liggur ekki fyrir hvort svigrúm hafi verið til hækkunar á gjaldskrá ÍSP fyrir alþjónustu til að mæta eða draga verulega úr taprekstri, án þess þó að gjöldin teldust óviðráðanleg fyrir notendur.

Á alþjónustuveitanda hvílir sem fyrr segir skylda að lögum til að haga gjalddöku til samræmis við raunkostnað og að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar. Af fyrirmælum

² Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 1/2021, Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu, bls. 4.

³ Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 2/2023, Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innan alþjónustu, bls. 3.

⁴ Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 13/2020 er m.a. vikið að því að stofnunin geti á grundvelli 17. gr. laga um pósthjónustu ákveðið að setja verðþak á gjaldskrá innan alþjónustu ef gjöld hafa náð þeim mörkum að teljast ekki lengur viðráðanleg. Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 10/2021 voru þessi sjónarmið áréttuð en tekið fram að til slíks inngrips kæmi vart nema gjaldskráin sé komin úr takti við verðlagningu á hliðstæðri þjónustu eða sé að öðru leyti talin vera umfram það sem eðlilegt geti talist.



laganna um að gjöld skuli eftir sem áður vera viðráðanleg leiðir að einhver efri mörk geta verið á heimild alþjónustuveitanda til gjaldtöku. Það er Byggðastofnunar að meta hver þau efri mörk eru og stofnunin hefur heimild til að ákvarða verðþak. Ef það er gert, og kostnaður alþjónustuveitanda er umfram tekjur, geta skapast forsendur til að óska eftir fjárframlögum á grundvelli 12. gr. laganna. Hins vegar er vandséð hvernig heimildir Byggðastofnunar geti staðið til þess að mæla fyrir um slíkar greiðslur úr ríkissjóði án þess að áður hafi verið gengið úr skugga um að ekkert svigrúm hafi verið til hækkunar á gjaldskrá til að mæta umræddum kostnaði. Með þessari framkvæmd eru fyrirmæli í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu í reynd að engu höfð og alþjónustuveitanda gert kleift að verðleggja þjónustu undir kostnaði á kostnað ríkissjóðs.

Þá er einnig til þess að líta að ekki á að koma til greiðslna til ÍSP úr ríkissjóði nema að uppfylltum mjög ströngum skilyrðum. Félagið starfar á samkeppnismarkaði og því mikilvægt að tryggja að greiðslur til félagsins vegna hreins kostnaðar komi einungis til af brýnni nauðsyn og að uppfylltum skilyrðum 12. gr. og viðauka II við lög um pósthjónustu.

Óvirk markaðssvæði

Í yfirliti hér að framan yfir ákvarðanir Byggðastofnunar og PFS um hreinan kostnað af alþjónustubyrði kom fram að hluti þess kostnaðar er talinn vera vegna dreifingar á svokölluðum óvirkum markaðssvæðum. Talið var að sá kostnaður hafi verið 181 m á árinu 2020, 102 m á árinu 2021 og 220 m á árinu 2022. Í 12. gr. laga um pósthjónustu segir um þetta efni:

„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.“

Í viðauka II við lögin eru leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu, ef einhver er. Í 5. og 6 gr. viðaukans segir:

„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.“



Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var leitast við að draga mörk á milli stórra þéttbýlisstaða og minni þéttbýlisstaða þar sem dreifing gæti ekki farið fram á grundvelli almennra viðskiptasjónarmiða. Þetta álitaefni hafði ekki komið áður til umfjöllunar hjá PFS en í umræddri ákvörðun taldi PFS nauðsynlegt að „taka afstöðu til þess hvað fjöldi viðkomustaða (lögheimili og fyrirtækja) þyrfti að vera mikill, t.d. í þéttbýli, til að póstreikandi sjái sér hag í því á viðskiptagrundvelli að veita skilgreinda lágmarkspjónustu.“

Í umfjöllun stofnunarinnar var vísað til 24 ára gamallar ákvörðunar samkeppnisráðs í máli nr. 42/1996 þar sem fjallað var um erfiðleika nýrra aðila við að byggja upp póstdreifingarkerfi á smærri stöðum á landsbyggðinni. Í þeirri ákvörðun var lögð skylda á Póst- og símamálastofnun til að dreifa póstsendingum frá samkeppnisaðilum á stöðum með 500 heimili eða færri. Í samræmi við þetta var lagt upp með það í samráðsskjal PFS að póstreikandi myndi ekki veita þjónustu á samkeppnisgrundvelli í þéttbýli þar sem fjöldi húsa væri undir 500.

Eftir að hafa yfirfarið athugasemdir ÍSP við samráðsskjal PFS ákvað stofnunin í ákvörðuninni að skil á milli óvirkra og virkra markaðssvæða skyldu ekki miðast við 500 heimili heldur 750. Var með því leitast við að koma til móts við sjónarmið ÍSP um aukinn kostnað fyrirtækisins vegna landfræðilegra aðstæðna og um leið sett nýtt „gólf“ varðandi það hvar ætla megi að fyrirtækið veiti fulla þjónustu án sérstakrar kvaðar. Af þessu leiddi að um 15% af heildarfjölda afhendingarstaða á landinu töldu eftirleiðis til óvirkra markaðssvæða, eða rúmlega 40 þéttbýlisstaðir á landsbyggðinni.⁵

Vandséð er hvernig þessi aðferðafræði samrýmist þeim viðmiðum sem sett eru í lögum um pósthjónustu um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda og rakin voru hér að framan. Í því sambandi er vert að hafa í huga að fjöldi samkeppnisaðila ÍSP starfa á þessum markaðssvæðum og veita þar þjónustu allt að 5 daga vikunnar. Það eitt og sér bendir til að samkeppni geti þrífist á umræddum markaðssvæðum og skilyrði til fjárframlaga til reksturs ÍSP séu ekki til staðar. Þá verður ekki með nokkru móti séð að ákvörðun PFS um að fjölga umræddum svæðum með því að ákveða að miða við 750 heimili í stað 500 áður styðjist við þau viðmið sem skilgreind eru í lögnum. Loks ber að benda á að ÍSP veitir þjónustu á umræddum markaðssvæðum allt að 5 daga í viku þrátt fyrir að einungis sé kvöð á fyrirtækinu um þjónustu tvisvar í viku. Fyrirtækið heldur því ekki uppi lágmarkspjónustu á umræddum markaðssvæðum heldur virðist þvert á móti veita aukna þjónustu til að mæta þeirri samkeppni sem er til staðar frá einkaaðilum.

⁵ 190 Vogum, 245 Sandgerði, 250 Garði, 340 Stykkishólmur, 350 Grundarfjörður, 355 Ólafsvík, 360 Hellissandur, 370 Búðardalur, 410 Hnífsdalur, 415 Bolungarvík, 420 Súðavík, 421 Súðavík, 425 Flateyri, 430 Suðureyri, 450 Patreksfjörður, 460 Tálknafjörður, 465 Bíldudalur, 470 Þingeyri, 510 Hólmavík, 530 Hvammstangi, 580 Siglufjörður, 610 Grenivík, 620 Dalvík, 625 Ólafsfjörður, 650 Laugar, 660 Mývatn, 670 Kópasker, 675 Raufarhöfn, 680 Þórshöfn, 690 Vopnafjörður, 710 Seyðisfjörður, 730 Reyðarfjörður, 735 Eskifjörður, 740 Neskaupstaður, 750 Fáskrúðsfjörður, 755 Stöðvarfjörður, 760 Breiðdalsvík, 765 Djúpvogur, 780 Höfn, 806 Selfoss, 815 Þorlákshöfn, 870 Vík, 880 Kirkjubæjarklaustur



Sérstaka athygli vekur að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið virðist hafa verið meðvitað um framangreinda annmarka á skilgreiningum á virkum og óvirkum markaðssvæðum. Með bréfi dags. 2. nóvember 2021 var Byggðastofnun send skýrsla starfshóps um póstmálefni og þess óskað að Byggðastofnun endurskoði skilgreiningu á virkum og óvirkum og skili tillögum um það efni til ráðuneytisins „*með hliðsjón af samkeppni*“.

Frá því ráðuneytið óskaði eftir endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða hefur Byggðastofnun í tvígang ákvarðað fjárframlög á grundvelli fyrri skilgreininga PFS á óvirkum markaðssvæðum, þ.e. að ekkert fyrirtæki væri líklegt til að veita lágmarksþjónustu á þeim þéttbýlisstöðum þar sem heildarfjöldi heimila væri undir 750.⁶

Nánar um afkomu ÍSP af pakkasendingum innanlands

ÍSP er í samkeppni við fjölda fyrirtækja um land allt á markaði fyrir pakkasendingar innanlands. Ástæða er til að reyna að varpa ljósi á það hver afkoma ÍSP hefur verið undanfarin ár af pakkasendingum innanlands. Í yfirliti PFS frá 13. desember 2019 (mál nr. 2019030003) yfir bókhaldslegan aðskilnað ÍSP árið 2018 kemur fram að tap af samkeppni innan alþjónustu hafi numið 1.164.156.000 kr. Hagnaður af einkarétti nam rúmum 52 milljónum króna en tekið er fram af hálfu PFS að í gjöldum einkaréttar hafi verið „*meðtalinn kostnaður sem samsvarar mati PFS á alþjónustubyrði sem einkarétti var heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem féll ekki undir einkarétt*“. Metin alþjónustubyrði á aðallega við um kostnað vegna útburðar í dreifbýli og rekstur afgreiðslunets, svo sem nánar er tiltekið í áðurgreindu skjali PFS. Í skjali PFS kemur enn fremur fram að tap vegna erlendra sendinga, sem heyra undir samkeppni innan alþjónustu, hafi numið 818 milljónum króna. Samkvæmt því nam tap af annarri þjónustu sem fellur undir samkeppni innan alþjónustu 346 milljónum króna árið 2018.

Í sambærilegu yfirliti PFS frá 27. nóvember 2020 yfir bókhaldslegan aðskilnað ÍSP árið 2019 (PFS(20)-15) kemur fram að tap af samkeppni innan alþjónustu á því ári hafi verið 1.023.202.000 kr. Tap af einkarétti var á sama tíma rúmlega 87 milljónir króna að teknu tilliti til þeirra gjalda vegna alþjónustubyrði sem heimilt er að færa á einkaréttinn skv. framangreindu. Í yfirliti PFS kemur fram að tap vegna erlendra sendinga á árinu 2019 nam 496 milljónum króna. Var það veruleg lækkun frá árinu 2018 og átti sér þær skýringar að heimild fékkst til að leggja sérstakt sendingargjald á viðtakendur erlendra póstsendinga til að draga úr þessum taprekstri. Eftir stendur að tap af annarri starfsemi sem fellur undir samkeppni innan alþjónustu nam 527 milljónum króna á árinu 2019.

Í yfirliti Byggðastofnunar frá 9. desember 2021 yfir bókhaldslegan aðskilnað ÍSP árið 2020 kemur fram að tap af samkeppni innan alþjónustu hafi verið 748.738.000, að þeirri upphæð hafi aðeins mátt rekja 25.000.000 kr. til erlendra póstsendinga. Í tapi alþjónustu hefur verið tekið tillit til 509.000.000 kr. fjárframlags úr ríkissjóði vegna

⁶ Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 1/2022, Umsókn Íslandspósts ohf. um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu á árinu 2021 og ákvörðun nr. 3/2023, Um endurgjald til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu á árinu 2022.



alþjónustubyrði sbr. ákv. PFS nr. 1/2021. Tap alþjónustu árið 2020 nam því 1.257.738.000 kr.

Af þessum tölum virðist ljóst að verulegt tap hafi verið af innlendum pakkasendingum ÍSP árin 2018, 2019 og 2020. Í þessu sambandi er vert að benda á umfjöllun Morgunblaðsins frá 11. desember 2020. Þar eru framangreindar staðreyndir raktar og greint frá því að leitað hafi verið upplýsinga hjá PFS um það hvort fyrir liggi sundurliðun á tapi af samkeppni innan alþjónustu utan erlendra póstsendinga. Þau svör bárust frá PFS að sundurliðunin væri til en hún væri trúnaðarmál. Hins vegar staðfesti fulltrúi PFS að meginhluti tapsins væri vegna innlendra pakkasendinga. Er það í samræmi við það sem ráða má af áðurgreindum gögnum frá PFS.

Í ákvörðun PFS nr. 10/2021 er fjallað um afkomu pakka innanlands innan alþjónustu, þar segir: *“Þótt tekið sé tillit til hreins kostnaðar vegna pakka sýnir kostnaðarbókhald félagsins ennþá umtalsvert tap vegna pakka innanlands innan alþjónustu.”*

Ákvörðun um að gjaldskrár fyrir alþjónustu fylgi vísitölu neysluverðs

Af framangreindu má ráða að verulegt tap hefur verið af starfsemi ÍSP innanlands sem telst til samkeppni innan alþjónustu. Er því ljóst að gjaldskrá ÍSP hefur til langs tíma ekki uppfyllt þær kröfur sem fram koma í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um að gjaldskrár skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Í svokölluðu stöðuskjali PFS, sem birt var 5. febrúar 2020, er gerð grein fyrir því að stofnunin hafi kallað eftir nánari rökstuðningi frá ÍSP vegna gjaldskrárbreytinga sem fyrirtækið tilkynnti um 16. desember 2019 og taka áttu gildi 1. janúar 2020. Þar kemur fram að í svari ÍSP hafi m.a. verið tilgreint að umræddar gjaldskrár hafi tekið mið af verðskrá fyrra árs, að teknu tilliti til hækkunar á vísitölu neysluverðs, enda væri hún *„áreiðanlegasta og nærtækasta fordæmi um kostnað og tekjur í póstreksstri á Íslandi.“* Þá kom fram að markmið ÍSP með nýrri gjaldskrá væri að *„viðhalda raunverði að svo stöddu.“* Auk þess var tiltekið að rauntölur úr rekstri liggi ekki fyrir fyrr en eitt reikningsár hefur liðið, auk þess sem ekki væri hægt að sjá fyrir möguleg áhrif af *„neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga- og reglugerðarumhverfi.“*

PFS sá ekki ástæðu til að kalla eftir frekari skýringum frá ÍSP þótt stofnunin tæki fram að skýringar fyrirtækisins hefðu *„að ósekju“* mátt vera skýrari. Þá taldi stofnunin ekki efni til að nýta þær valdheimildir sem stofnunin hefur lögum samkvæmt til að grípa inn í gjaldskrárákvarðanir alþjónustuveitanda. Eftir sem áður sá stofnunin ástæðu til að taka fram að endurskoðun gjaldskrár ÍSP, einkum að því er varðar pakkasendingar, gæti ekki beðið þar til rekstrarárinu 2020 væri lokið. Var þar m.a. vísað til þess að ÍSP þyrfti að sýna fram á að verðlagning fyrirtækisins hverju sinni taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá var vísað til samkeppnisaðstæðna á markaðnum, einkum skörunar póstmárkaðar og flutningamárkaðar við dreifingu á pökkum innanlands.



Þessir fyrirvarar PFS, auk tilvísunar til þess að engin afstaða væri tekin til þess hvort breytingin væri í samræmi við samkeppnislög, gefur skýrt til kynna að PFS hafi gert sér grein fyrir því að allar líkur væru á því að gjaldskráin væri hvorki í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu né ákvæði samkeppnislaga. Stofnunin virðist hins vegar hafa talið réttast að bíða með aðgerðir vegna ætlaðrar óvissu um afkomu af þessari starfsemi á árinu 2020.

Eins og áður greinir þá er ÍSP skylt að gæta þess á hverjum tíma að gjaldskrá fyrir alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Fyrir liggur að umtalsvert tap var af pakkasendingum innanlands á árunum 2018 og 2019. Eftir sem áður tók ÍSP ákvörðun um að lækka gjöld fyrir pakkasendingar frá og með 1. janúar 2020. Virðist augljóst að sú ákvörðun var til þess fallin að auka enn á tap af umræddri starfsemi. Engar upplýsingar höfðu komið fram sem gætu gefið tilefni til að ætla að rekstur ÍSP hafi tekið slíkum stakkaskiptum frá árinu 2019 að tekjur af pakkasendingum innanlands á árinu 2020 hafi staðið undir kostnaði af starfseminni auk hæfilegs hagnaðar.

Af áður nefndu stöðuskjali PFS má glögglega ráða að ÍSP hefur í engu fært fram tölulegar upplýsingar eða reynt að rökstyðja að ný gjaldskrá uppfylli þessi skilyrði laganna. Þvert á móti er vísað til þess að gjaldskráin taki mið af verðskrá fyrra árs enda sé hún „*áreiðanlegasta og nærtækasta fordæmi um kostnað og tekjur*“. Þessi tilvísun vekur furðu þegar horft er til staðreynda um afkomu af starfseminni á árinu 2019. Hún verður enn óskiljanlegri þegar horft er til þess sem áður greinir um lækkanir á gjöldum frá gjaldskrá fyrra árs.

Ef horft er til nýlegrri ákvarðana þá má sjá að Byggðastofnun viðhefur þá aðferðafræði við mat á gjaldskrá ÍSP fyrir alþjónustu að bera nýjar gjaldskrár fyrirtækisins saman við gjaldskrá frá árinu 2019 og meta hvort lækkanir séu í samræmi við breytingar á launavísitölu og vísitölu neysluverðs. Í ákvörðun stofnunarinnar nr. 1/2021 segir þannig m.a. í umfjöllun um skilyrði 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019: „*Til að skoða áætlaða raunbreytingu á gjaldskrá og hvort hún er í takti við raunhækkun kostnaðar, þá verður nýja gjaldskráin borin saman við gjaldskrá 2019 að teknu tilliti til breytinga á launavísitölu og vísitölu neysluverðs (VNV)*“.⁷ Þá segir enn fremur um þetta efni í ákvörðuninni: „*Með samanburði við eldri gjaldskrár ÍSP sést að verðlækkanir á þjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins eru í ágætu samræmi við þróun kostnaðar við að veita þjónustuna, sé hann framreiknaður miðað við launavísitölu og vísitölu neysluverðs. Gjaldskráin uppfyllir því skilyrði laga um að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.*“⁸

Í ákvörðun Byggðastofnunar nr. 2/2023 má sjá að sama aðferðafræði er viðhöfð og vísað til þess að verðlækkanir á þjónustunni séu í samræmi við þróun verðlags

⁷ Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 1/2021, Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu, bls. 6.

⁸ Ákvörðun Byggðastofnunar nr. 1/2021, Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu, bls. 12.



undanfarið ár og stofnunin telji að gjaldskrárbreytingar vegna pakkasendinga endurspegli raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna. Vekur þessi aðferðafræði sérstaka athygli í ljósi þess að með henni er verið að festa í sessi verðlagningu á þjónustunni sem er langt undir kostnaði. Þá verður ekki séð að í þessum ákvörðunum felist raunverulegt mat á því hvort gjaldskráin uppfylli þau skilyrði sem sett eru í 17. gr. laga nr. 98/2019.

III

Samandregnar niðurstöður

Af 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 leiðir að ÍSP er skylt að lögum að haga gjalddöku fyrir alþjónustu til samræmis við raunkostnað og að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar. Af 1. mgr. sömu greinar má hins vegar ráða að því séu takmörk sett hversu há gjöld fyrir alþjónustu megi vera enda tiltekið að þau skuli vera viðráðanleg fyrir notendur. Fyrir liggur að hvorki Byggðastofnun né PFS hafa komist að niðurstöðu um hvað teljist viðráðanlegt verð í þessum skilningi. Þá hefur Byggðastofnun ekki nýtt heimildir til að ákveða verðþak á gjaldskrá ÍSP. Þegar svo háttar, og fyrir liggur að gjalddaga ÍSP nægir hvergi nærri fyrir kostnaði, verður ekki séð að heimild Byggðastofnunar standi til þess að ákvarða ÍSP greiðslur úr ríkissjóði til að mæta þeim mismun. Með slíkri framkvæmd eru fyrirmæli í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 að engu höfð og ÍSP gert kleift að verðleggja þjónustu á samkeppnismörkuðum undir kostnaði á kostnað íslenska ríkisins.

Þá verður ekki með nokkru móti séð að aðferðafræði PFS og Byggðastofnunar við að meta svokallaðan hreinan kostnað ÍSP af dreifingu á óvirkum markaðssvæðum sé í samræmi við ákvæði 12. gr. laga nr. 98/2019 og viðauka II við lögina. Við matið ber Byggðastofnun að meta hvort umrædd þjónusta leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Þá er þess ennfremur krafist að sýnt sé fram á að umræddar aðstæður hafi veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

PFS og Byggðastofnun hafa í ákvörðunum sínum metið það svo að ÍSP hafi beinan kostnað af flutningum til allra afhendingarstaða á landinu með 750 heimili (lögheimili og fyrirtæki) eða færri. Með þessu er á fimmta tug þéttbýlisstaða talinn til óvirkra markaðssvæða eða um 15% af heildarfjölda allra afhendingarstaða á landinu. Þetta er gert þrátt fyrir þá staðreynd að allnokkur flutninga- og dreifingar fyrirtæki eru starfandi á flestum umræddra áfangastaða og bjóða þar upp á dreifingu allt að 5 sinnum í viku. Gefur það eitt og sér tilefni til að ætla að samkeppni geti þrífist á umræddum svæðum og að skilyrði til fjárframlaga til ÍSP vegna dreifingar á umræddum markaðssvæðum geti ekki verið uppfyllt. Í öllu falli verður ekki séð að þau viðmið sem lögð eru til grundvallar af hálfu Byggðastofnunar séu samrýmanleg þeim skilyrðum sem sett eru lögum um pósthjónustu.

Af því sem að framan er rakið má ráða að umtalsvert tap hafi verið af pakkasendingum ÍSP innanlands undanfarin ár en á þeim markaði starfar nokkur fjöldi fyrirtækja og því um virkan samkeppnismarkað að ræða. ÍSP er sem áður greinir skylt að gæta þess á



hverjum tíma að gjaldskrá fyrir alþjónustu, þar á meðal fyrir pakkasendingar, taki mið af raunkostnaði, auk hæfilegs hagnaðar. Byggðastofnun ber að hafa eftirlit með ÍSP og gæta þess að gjaldskrá félagsins uppfylli þessi skilyrði. Þrátt fyrir að fyrir liggi að verulegt tap hafi verið af þessari starfsemi ÍSP hefur Byggðastofnun, og PFS áður, viðhaft þá aðferðafræði að bera verðhækkningar á gjaldskrá ÍSP saman við þróun verðlags. Er þetta gert í stað þess að meta sjálfstætt hvort gjaldtakan sé í samræmi við þær kröfur sem fram koma í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019. Með þessari framkvæmd hefur verið fest í sessi verðlagning á þjónustu ÍSP sem er langt undir kostnaði. Verður ekki með nokkru móti séð að þessi framkvæmd sé samrýmanleg þeim ákvæðum laga um pósthjónustu sem reifuð hafa verið hér að framan.

Mörkin lögmannsstofa hf.

Hörður Felix Harðarson, hrl.