

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019 (úrbætur á póstmarkaði).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „Póst- og fjarskiptastofnun“ í 1. mgr. 5. gr. laganna og hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Byggðastofnun.

2. gr.

1. másl. 5. mgr. 27. gr. laganna orðast svo: Alþjónustuveitanda er heimilt að setja upp bréfabakkasamstæður fyrir alla móttakendur póstsendinga á höfuðborgarsvæðinu og í öðru þéttbýli.

3. gr.

D-liður 8. tölul. 1. mgr. 47. gr. laganna orðast svo: Innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644 um bögglaútburðarþjónustu yfir landamæri og innleiðingu framkvæmdarreglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/1263 um eyðublöð fyrir veitendur bögglaútburðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644.

4. gr.

Á eftir 47. gr. laganna kemur ný grein, 47. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Innleiðing.

Lög þessi fela í sér heimild til að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644 frá 18. apríl 2018 um bögglaútburðarþjónustu yfir landamæri og framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/1263 frá 20. september 2018 um eyðublöð fyrir veitendur bögglaútburðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644. Reglugerðir þessar voru teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 246/2021 frá 24. september, 2021 um breytingu á XI. viðauka við EES-samninginn (Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið) frá 2. maí 1992.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu.

Ákveðið var að hefja undirbúning að framlagningu frumvarpsins í þeirri mynd sem það er nú sumarið 2022 en þá var ljóst að setja þyrfti lagastoð undir framkvæmdarreglugerð (ESB) 2018/1263 um eyðublöð fyrir veitendur bögglaútburðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644. Við vinnslu frumvarpsins kom í ljós að styrkja þyrfti þá lagastoð sem var fyrir í lögum um pósthjónustu, nr. 90/2018, fyrir reglugerð (ESB) 2018/644 og því var ákveðið eftir að frumvarpið fór í samráð að lagfæra þá heimild í leiðinni.

Staðið hafði til að lagfæra lög um pósthjónustu um nokkurt skeið vegna þar sem ládst hafði að breyta nafni Póst- og fjarskiptastofnunar yfir í Byggðastofnun og var m.a. gert ráð fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum um pósthjónustu á 152. þingi en ekkert varð af samningu þess frumvarps þar sem beðið var niðurstaðna starfshóps um pósthjónustu sem getið verður nánar um í kafla 2. Í kjölfar m.a. tillagna starfshópsins var ákveðið með þessu frumvarpi að auka svigrúm alþjónustuveitanda til að nota bréfastassamstæður en það er liður í að reyna að draga úr kostnaði ríkissjóðs vegna póstmála.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ný lög um pósthjónustu, nr. 98/2019, tóku gildi hinn 1. janúar 2020. Með þeim var einkaréttur ríkisins á pósthjónustu að fullu afnuminn og því markaði lagabálkurinn nokkur þáttaskil í sögu pósthjónustu hér á landi.

Á 151. löggjafarþingi ákvað þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, núverandi innviðaráðherra, að flytja málefni póstmála frá Póst- og fjarskiptastofnun (nú Fjarskiptastofa) til Byggðastofnunar. Þetta var gert með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (þingskjal 895, 534. mál). Frumvarpið varð að lögum nr. 76/2021. Með lögnum var orðunum „Póst- og fjarskiptastofnun“ breytt í orðið „Byggðastofnun“ í I. og II. kafla laga um pósthjónustu en mistök leiddu til þess að hugtakabreyting þessi skilaði sér ekki í aðra kafla laganna. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu og er það m.a. tilgangur þessa frumvarps.

Bréfasendingum hefur fækkað talsvert undanfarin ár og hefur bréfum sem fólk fær inn um bréfalúgu heimila fækkað umtalsvert. Hins vegar hefur pakkasendingum fjölgað samhliða. Á sama tíma eru ekki allir á eitt sáttir um gildandi löggjöf. Af því tilefni, að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, skipaði samgöngu- og sveitastjórnarráðherra, nú innviðaráðherra, starfshóp um alþjónustu í póstdreifingu hinn 12. ágúst 2021. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni í janúar 2022 með tillögum til úrbóta og er enn unnið að úrvinnslu þeirra í ráðuneytinu. Tillögur starfshópsins eiga fyrst og fremst að stuðla að því að lækka kostnað ríkissjóðs af pósthjónustu, þ.e. svonefndan alþjónustukostnað. Enn fremur eiga tillögurnar að tryggja að allir landsmenn fái notið pósthjónustu og greiði fyrir hana viðunandi verð, tryggja heilbrigða samkeppni á svæðum þar sem ekki er markaðsbrestur og greina mögulega skörun á milli laga um pósthjónustu og laga um farþegaflutninga og farmflutninga.

Ein af tillögum starfshópsins var að ráðuneytið léti gera könnun um pósthjónustu í landinu. Könnunin var gerð á vormánuðum 2022. Jákvæð afstaða til bréfastassamstæðna í niðurstöðu könnunarinnar og jákvæð afstaða Norðmanna til aukinnar notkunar bréfastassamstæðna í þéttbýli gaf tilefni til að leggja til að rýmka heimild til að nota bréfastassamstæður og draga með því úr bréfaburði upp að dyrum. Þá er líklegt að aukin notkun bréfastassamstæðna geti

mögulega minnkað alþjónustukostnað ríkissjóðs enda felur það í sér minni útburð fyrir alþjónustuveitanda, sjá nánar umfjöllun í kafla 6.

Í frumvarpi til laga um pósthjónustu sem varð að lögum nr. 98/2019 var lagt til að ráðherra yrði heimilt að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644 um bögglaútburðarþjónustu yfir landamæri með reglugerð, sjá þá d-lið. 8. tölul. 1. mgr. 41. gr. frumvarpsins (þskj. 293, 270. mál á 149. lögb.), nú d-liður 8. tölul. 1. mgr. 47. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 7. gr. laga nr. 76/2021. Innleiðingareglugerðin hefur ekki verið sett og því hefur Evrópureglugerðin ekki verið innleidd í íslenskan rétt. Reglugerð (ESB) 2018/644 kemur til viðbótar reglum sem Evrópusambandið hefur sett um pósthjónustu og hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf í gegnum tíðina, þ.e. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/67/EB (fyrsta pósttilskipunin), tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2004/4/EB (önnur pósttilskipunin) og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB (þriðja pósttilskipunin, þ.e. afnám einkaréttar ríkisins í pósti). Henni er einkum ætlað að ýta undir traust neytenda á því að eiga viðskipti á netinu milli landa með aukinni söfnun og miðlun upplýsinga um pakkasendingaþjónustu. Í kjölfar reglugerðar (ESB) 2018/644 var sett framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/1263 frá 20. september 2018 um eyðublöð fyrir veitendur bögglaútburðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644. Báðar þessar reglugerðir hafa verið teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 246/2021 frá 24. september 2021 um breytingu á XI. viðauka við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Brýnt er að frumvarp þetta nái fram að ganga svo unnt sé að afnema stjórnskipulega fyrirvara og í kjölfar þess verði hægt að innleiða reglugerðirnar með íslenskrei reglugerð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að heiti Byggðastofnunar, sem fer nú með póstmálefni, komi í stað heitis Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. umfjöllun í 2. kafla.

Einnig er lagt til að heimildir til að nýta bréfa-kassasamstæður verði rýmkaðar til muna en í dag er alþjónustuveitanda aðeins heimilt að setja upp á einum stað bréfa-kassasamstæður fyrir alla móttakendur póstsendinga í þéttbýli. Í gildandi lögum er þannig gert ráð fyrir að alþjónustuveitanda sé heimilt að setja upp bréfa-kassasamstæðu í fámennu þéttbýli. Í fámennu þéttbýli sé þannig nóg að pósturinn stoppi á einum stað til að spara tíma á ferð sinni um landið. Verið er að yfirfæra þessa hugmynd yfir á stærra svæði. Verði frumvarpið að lögum mun alþjónustuveitandi geta ákveðið í samráði við viðkomandi sveitarfélag að setja upp bréfa-kassasamstæður í tilteknu póstnúmeri þannig að íbúar geti sótt póstinn sinn í göngufæri. Þannig myndi bréfaútburður í hvert hús nánast líða undir lok. Koma þarf til móts við þá aðila sem ekki geta sótt póstinn sinn af einhverjum ástæðum, t.d. sökum fötlunar, aldurs eða veikinda en fyrir liggur heimild í gildandi lögum til að útfæra þjónustuna nánar í reglugerð, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 47. gr. Ljóst er þó að þetta á ekki við um bréf þar sem staðfesta þarf móttöku í eigin persónu og t.d. útburð dagblaða.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði úr gildandi lagastoð fyrir innleiðingu reglugerðar (ESB) nr. 2018/644, sbr. umfjöllun í kafla 2 hér að framan en jafnframt er talið rétt að setja heimild til innleiðingar framkvæmdarreglugerðarinnar þar sem notkun eyðublaðanna kann að vera íþyngjandi fyrir aðila á markaði. Lagt er til að gildandi d-liður 3. mgr. 47. gr. laganna verði felldur brott og að sett verði nýtt ákvæði, 47. gr. a, sem verði sérstakt innleiðingarákvæði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf ekki tilefni til að skoða hvort það stæðist stjórnarskrá. Frumvarpið er í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir allan almenning, alþjónustuveitanda, póstrekendur og ríkissjóð.

Áform um lagasetningu fóru í innra samráð í Stjórnarráði Íslands í tvær vikur og voru í kjölfarið sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu frá 15. júlí til 9. ágúst 2022 (mál nr. S-114/2022). Tvær umsagnir bárust, annars vegar frá Samtökum atvinnulífsins og hins vegar frá Samtökum verslunar og þjónustu.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins kemur fram að aðgreina þurfi farmflutninga og pósthjónustu betur. Bent er á að þýða þurfi hugtök rétt í lögum um pósthjónustu og leggja samtökin til að enska heitið *postal parcel* verði þýtt sem „bögglapóstur“ og samhliða fari orðið „pakki“ út.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu er lagt til að pósthjónustuhugtakið verði skilgreint betur svo hvorki póstrekendur né Byggðastofnun þurfi að velkjast í vafa um inntakið.

Ráðuneytið bendir á að orðið böggull er ekki í samræmi við hefðbundna málvenju hér á landi og ekki notað í daglegu tali. Gild rök voru fyrir því að orðið böggull var ekki notað þegar lög um pósthjónustu voru samin. Ráðuneytið tekur hins vegar undir með framangreindum umsagnaraðilum að rétt sé að löggjafinn taki afgerandi afstöðu til þess hvort fyrirtæki reki pósthjónustu eða flutningsþjónustu og ef ekki, þá sé skilgreint hvers konar flutningsþjónustu þau reki. Þetta skilgreiningaratriði er til umfjöllunar á vettvangi Evrópusambandsins og snýst um að fyrirtæki sem veita sambærilega þjónustu séu undir svipuðu regluverki. Það er hins vegar mat ráðuneytisins að þetta þurfi frekari umfjöllun og ekki sé tilefni til að gera breytingar á frumvarpinu vegna þessa enda lúti athugasemdirnar ekki að efni þess. Umsagnaraðilum var sent bréf þar sem afstaða ráðuneytisins var skýrð.

Drög að frumvarpinu voru sett í samráð í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og voru til umsagnar á tímabilinu 16. september til 2. október 2022 (mál nr. S-168/2022). Alls bárust sjö umsagnir, fimm frá einstaklingum, ein frá Samtökum atvinnulífsins (SA) og ein frá Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ).

Skemmst er frá því að segja að flestar athugasemdir einstaklinga lutu að rýmri heimild til að nota bréfastassamstæður frá því sem nú gildir. Þannig bárust umsagnir er vörðuðu áhyggjur af öldruðum og fötluðum sem gætu ekki nálgast póstinn sinn í bréfastassamstæðu, jafnframt var því velt upp hvort fólk þyrfti að taka sér frí til að athuga með póstinn sinn, einnig vörðuðu athugasemdir mikilvægar póstsendingar eins og greiðslukort sem send eru frá viðskiptabönkum, fjarlægð frá pósthúsum, hvernig færi með póst sem þarf að staðfesta móttöku á o.fl.

Ráðuneytið bendir á að verði frumvarpið samþykkt þá muni talsverður tími líða þar til hægt verður að taka bréfastassamstæður í notkun á höfuðborgarsvæðinu, kjósi alþjónustuveitandi, sem nú er Íslandspóstur ohf., að gera það, og á meðan heldur bréfamagn áfram að minnka. Nánar á eftir að útfæra ýmis atriði, svo sem þjónustu við fólk sem kemst ekki einhverra hluta vegna í bréfastassamstæður, t.d. vegna aldurs, fötlunar eða veikinda, staðsetningu bréfastassamstæðna, samvinnu við skipulagsyfirvöld o.fl. Fyrir liggur heimild til að útfæra þjónustuna nánar í reglugerð í gildandi lögum, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 47. gr. Bréfastassamstæður eiga eðli málsins samkvæmt ekki við um póst þar sem krafist er að móttakandi þurfi að hittast fyrir til að staðfesta móttöku.

Athugasemdir SA og SP voru svipaðar fyrri athugasemdum og vísast til umfjöllunar um áformin.

6. Mat á áhrifum.

Að mati Evrópusambandsins er tilgangur með reglugerð (ESB) 2018/644 og framkvæmdarreglugerð (ESB) 2018/1263, sem hér er áformað að setja lagastoð fyrir, að auka traust neytenda á því að eiga viðskipti á netinu milli landa með aukinni söfnun og miðlun upplýsinga um pakkasendingaþjónustu. Með reglugerðunum er gagnsæi gjaldskráa póstrekenda yfir landamæri tryggt í þeim tilgangi að örva netverslun milli landa. Það kann að auka eftirspurn eftir vörum frá Íslandi en stuðlar jafnframt að aukinni eftirspurn eftir vörum erlendis frá. Þó verður að telja líklegt að aðrar breytur, líkt og skattar og gjöld og gengis- og verðmunur ráði mestu um ákvörðunartöku við kaup á vörum frá öðrum löndum. Reglugerðirnar munu aðallega hafa áhrif á Íslandspóst ohf. og aðra stóra póstrekendur.

Svo sem fram hefur komið í 2. kafla kom fram jákvæð afstaða almennings til bréfabassasamstæðna í pósthjónustukönnun sem ráðuneytið lét framkvæma fyrr á árinu. Bréfabassasamstæður sem hér eru til umfjöllunar eru ekki ólíkar póstkössum sem standa neðst í stigagöngum fjöleignarhúsa 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. Í þessu felst talsverður tímasparnaður og þar með sparnaður á fjármunum. Eins og þetta er hugsað í gildandi rétti er verið að spara ekna kílómetra og tíma, þ.e. bæði verið að spara fjármuni og draga úr mengun. Pósturinn stoppar á einum stað í þéttbýli í stað þess að stoppa á mörgum stöðum. Það liggur fyrir, í ljósi þess að bréfum fækkar ört, að ekki er hægt að halda úti sama þjónustustigi og verið hefur. Því er verið að leita leiða hérlendis sem erlendis til að draga úr kostnaði. Fjölgun bréfabassasamstæðna er ein þeirra. Svokölluð „póstbox“ sem Íslendingar þekkja vel og sækja pakka í er hliðstæða við bréfabassasamstæðu og er til þess fallin að minnka kostnað. Póstboxunum hefur verið vel tekið hér á landi og notkun þeirra gengið vel. Ekki liggja fyrir útreikningar á þessari stundu um það hver hagræðingin verður á endanum. Hins vegar liggur fyrir að frumvarpið á ekki að hafa áhrif á útgjöld ríkisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar sem fela í sér beinar lagfæringar sem skýrðar hafa verið hér að framan og þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á þá leið að efni greinarinnar er rýmkað. Þannig mun alþjónustuveitandi geta sett upp bréfabassasamstæðu víðar á landinu en á einum stað í þéttbýli. Í gildandi rétti er þetta, svo sem áður hefur komið fram, bundið við lítil þéttbýli í 1. másl. 5. mgr. 27. gr. en verði frumvarpið samþykkt mun þetta geta nýst í stærra þéttbýli, t.d. á höfuðborgarsvæðinu. Ákvæðið hefur verið skýrt hér að framan og þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 3. gr.

Lagt er til að bæta framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/1263 við d-lið 8. tölul. 47. gr., auk þess sem heiti reglugerðar (ESB) 2018/644 er leiðrétt. Þrátt fyrir að í heiti reglugerðarinnar komi orðið „böggull“ fyrir hefur það ekki áhrif á notkun orðsins „pakki“ í lögum um pósthjónustu enda um samheiti að ræða en orðið „pakki“ samræmist betur íslenskri málvenju.

Um 4. gr.

Lagt er til að sett verði sérstakt innleiðingarákvæði í lögum, til aukins skýrleika og í samhengi við reglugerðarheimild í d-lið 1. mgr. 47. gr. laganna, sbr. einnig 3. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti er ákvæðið hefðbundið innleiðingarákvæði sem finna má í íslenskum lögum og þarfnast það ekki frekari skýringar.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.