Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 16.11.2018
Tilvísun: 20180011-0017

Efni: Frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál.

Alþýðusamband Íslands gerði á árinu 2016 alvarlegar athugasemdir við starfsemi Íslandspóst vegna brota á gildandi lögum. Þau ágreiningsefni lutu m.a. að túlkun laganna og úr þeim ágreiningi er ekki leist með hinum nýju heildarlögum.

Ágreiningur aðila laut í fyrsta lagi að því hvernig fyrirtækið meðhöndlaði póstsendingar á lögheimili félagsmanna ASÍ. Ef viðkomandi félagsmaður var ekki skráður á póstkassa eða póstlúgu á lögheimili var pósturinn endursendur. Í öðru lagi laut hann að því að fyrirtækið notaði eigin gagnagrunn um heimili manna með öðrum upplýsingum en finna mátti í þjóðskrá, byggðan á upplýsingum starfsmanna sinna. Ef þeim ástæðum gerði fyrirtækið ekki tilraun til útburðar hundraða bréfa.

Það var og er álit ASÍ að með því hafi Íslandspóstur bæði brotið lög um póstþjónustu en einnig gerst sekt um að safna saman í gagnagrunn persónupplýsingum án heimildar Persónuverndar. Viðeigandi opinberar kærunefndir voru ekki sammála eða töldu deiluna ekki koma sér við.

Hér með eru þessar athugasemdir ASÍ ítrekaðar og lagt til að Alþingi hafi þær í huga þá er sett eru ný heildarlög. Megin ástæða þess að athugasemdir þessar voru settar fram á sínum tíma eru einfaldar og eftirfarandi.

Þúsundir útlendinga af EES svæðinu eiga hér lögheimili vegna starfa sem ýmist eru tímabundin eða til lengri tíma. Þá er þeir koma til landsins er algengt að lögheimili þeirra sé skráð á einhverja aðstöðu atvinnurekanda og jafnvel á heimili hans. Fólkið er síðan ýmist við störf í fastri starfsstöð eða vítt og breytt um landið. Oft er um að ræða tugi starfsmanna skráða með sama lögheimili. Í engu tilviki koma nöfn þeirra fram á póstlúgum eða póstkössum og fordæmi fyrir því að húsráðandi hirði ekki upp póst til þeirra og er hann þá endursendur og fær áritun „býr ekki hér“ eða eitthvað í þá áttina, jafnvel þannig áritað af húsráðanda. Íslandspóstur sem sjálfur heldur ólögmæta skrá í þessu efni tekur þá merkingu upp í flokkunarkerfi sitt og ef bréf berst á sama nafn er ekki gerð tilraun til útburðar og bréfið endursent sendanda. Í þessu felst ekki einasta ólögmætt skráarhald um einstaklinga í samkeppni við lögheimilaskrá Þjóðskrár og brot umráðamanna húsnæðis gegn lögum um lögheimili heldur einnig og ekki síður hitt að með þessum starfsaðferðum eru þúsundir EES borgara á Íslandi án póstþjónustu.

Hjá lagt: Erindi ASÍ og úrskurðir vegna kæru.

Virðingarfyllst,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands
Sætúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

Alþýðusamband Íslands

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála
Þórður Bogason hrl.
Lögmenn Höfðabakka
Höfðabakka 9
110 Reykjavík.

Reykjavík 23.11 2016

Alþýðusamband Íslands, kærir hér með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 18/2016 til Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og krefst þess að ákvörðunin verði felld úr gildi og að kröfur sambandsins verði teknar til greina.

Kærandi er notandi fjarskipta- og póstþjónustu í skilningi laga nr. 69/2003. Í 5.mgr. 13.gr. laga nr. 69/2003 er sérstaklega tekið fram að ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstþjónustu að greiða gjald samkvæmt 5.mgr. 13.gr. og nær það bæði til málskostnaðar og málskotsgjalds. Þrátt fyrir hin skýru lagafyrirmæli segir í hinni kærðu ákvörðun að kæranda kunni að verða gerður málskostnaður vegna kæru og að reiða beri fram 150.000.- kr. málsskotsgjald samhliða kæru. Sérstök athygli úrskurðarnefndar er vakin á þessum hluta hinnar kærðu ákvörðunar enda tilgangurinn að því er virðist einungis sá að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar sem þeim skv. lögunum er þó heimilt að gera án málskotsgjalds eða málkostnaðaráhættu.

Í hinni kærðu ákvörðun er fallist á það grundvallarsjónarmið kæranda að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili. Kröfum kæranda er hins vegar hafnað m.a. með vísan til þess að Íslandspóstur hafi;

„ … ekkert forræði á þeirri skráningu og/eða nauðsynlegum breytingum á skráningunni, þegar viðkomandi einstaklingur flytur. Skiptir þá engu máli hvort um varanlegan flutning er að ræða eða tímabundinn, eins og oft er í tilviki námsmanna. Skyldan til að tilkynna um aðsetursskipti hvílir þannig yfirleitt á viðkomandi einstaklingi. Jafnframt er það þekkt staðreynd að lögheimilisskráning er ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem alls ekki náðist að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu, alls 3.210 póstsendingar á liðlega 75.000 póstsendingum." (Ákvörðun bls. 8-9)

Framangreindar forsendur eiga sér hvorki stoð í lögum eða gögnum málsins og fela í sér innihaldslausar og órökstuddar fullyrðingar. Þegar við móttöku sendinganna ákvað Íslandspóstur að reyna ekki útburð á allt að 3.210 þeirra. Það var gert með vísan til upplýsinga úr sérstökum og lokuðum gagnagrunni sem félagið rekur án heimildar en selur aðgang. Í þann grunn er safnað óstaðfestum upplýsingum um að heimili skráðs viðtakanda sé ekki á skráðu lögheimili hans. Í rökstuðningi með hinni kærðu ákvörðun segir að þessi póstfangagrunnur sé

rekinn til þess að auka gæði þjónustu Íslandspósts og tengist þannig beint kjarastarfsemi félagsins. (Ákvörðun bls. 10) Þetta er rangt.

Sendandi póstsendingar á rétt til þess að póstur sé borinn á opinbert og skráð heimili viðtakanda. Hinn almenni borgari á jafnframt rétt til þess að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem heimili sitt og þar með lögheimili og sem húsráðandi þar á bæ hefur veitt samþykki sitt til við tilkynningu til þar til bærra yfirvalda. Þann rétt á hann, nema og þá því aðeins, að hann sjálfur hafi með sannanlegum hætti sett fram ósk um annað við póstþjónustuaðila.

Vera kann að lögheimili manns sé ekki íverustaður hans um lengri eða skemmri tíma. Orsakir slíks kunna að vera ýmsar. Það getur t.d. átt við námsmenn með óvísan íverustað fjarri heimili, jafnvel heimili á öðrum norðurlöndum án þess að sleppa lögheimilisfesti hér á landi. Ekki hvað síst getur þetta átt við um launafólk, innlent og erlent, sem vegna vinnu sinnar dvelur langdvölum fjarri mannabyggðum eða á hafi úti. Í mörgum slíkum tilvikum er lögheimili aðila þá tímabundið skráð t.d. á heimilisfang atvinnurekanda eða í aðstöðu á hans vegum og þá að lögum ætíð með samþykki hans. Þannig reynt að tryggja að póstsendingar berist viðkomandi.

Tilvera þess póstfangagrunns sem Íslandspóstur heldur án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og sem byggir á óstaðfestum upplýsingum sem aflað er af starfsmönnum Íslandspósts, varð ein og sér til þess ekki var gerð tilraun til þess að koma allt að 3.210 póstsendingum kæranda til skila á óumdeild og óbreytt lögheimili viðtakenda og dró þannig úr gæðum þeirrar þjónustu sem fullt gjald var þó innheimt fyrir.

Að öðru leyti en hér greinir vísast til kærumálsgagna.

Virðingarfyllst,
v/ Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
Lögfræðingur ASÍ.

ALÞÝÐUSAMBAND ÍSLANDS • GUÐRÚNARTÚNI 1 • 105 REYKJAVÍK • SÍMI: 535 5600 • FAX: 535 5601 • ASI@ASI.IS • WWW.ASI.IS

Íslandspóstur hf.,
b.t. Hr. Ingimundur Sigurpálsson, forstjóri.
Stórhöfða 29
110 Reykjavík

Reykjavík 7.3 2016.

Þann 12.2 2016 voru póstmerktar hjá Íslandspósti 74.721 þúsund bréfsendingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Um var að ræða umslag hvar í var eitt A4 blað með upplýsingum um kjarasamning ASÍ og SA frá 21.1 2016 ásamt lykilorði vegna aðgangs að rafrænni atkvæðagreiðslu um nefndan kjarasamning. Dreifing hófst skv. fyrirmælum ASÍ, 15.2 2016 og skyldi atkvæðagreiðslu lokið 24.2 2016.

Fyrirtækið Advania annaðist um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og fyrirtækið Umslag hvað varðar prentun o.fl. Kjörskrám aðildarsamtaka ASÍ var komið til Advania í formi kennitöluskrár. Prentun heimilisfangs byggðist á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Strax þann 15.2 2016 voru afhentar á skrifstofu ASÍ um það vil 1.500.- „óskilasendingar" og daginn eftir álíka magn. Dagana á eftir bárust síðan endursendingar en í minna mæli. Þann 17.2 var haft samband við þjónustustjóra Íslandspósts, Ástu Dröfn og borin fram kvörtun. Í framhaldi samtals var sendur tölvupóstur til Íslandspósts hvar sagði:

„Vísað er til samtals fyrr í dag vegna póstsendinga fyrir Alþýðusamband Íslands. Mótmælt er harðlega því verklagi Íslandspósts að skila ekki pósti skv. áritun á lögheimili viðtakanda. Um 3000 bref af liðlega 75000 sem póstburðargjöld hafa verið greidd af hafa nú verið afhent á skrifstofu ASÍ án þess að þau hafi verið borin út. Skv. upplýsingum þínum er endursending byggð á upplýsingum starfsmanna Íslandspóst um að tilteknir einstaklingar hafi ekki aðsetur þar sem lögheimili þeirra er skráð. Hin endursendu umslög eru flest merkt með bleikum miða, sum eru með engum miða auk þess í þessum endursendingabunkum frá Íslandspósti eru sendingar sem sendar hafa verið frá Stólpa og Ríkisskattstjóra eins og umslög þeirra bera skýrt með sér. Hér með er þessu verklagi og framkvæmd mótmælt og þess krafist að Íslandspóstur sæki þessar endursendingar hingað á skrifstofu ASÍ og komi þeim til skila á lögheimili viðtakanda, en það er það heimilisfang sem á þau er ritað. Bréf þessi varða framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna ASÍ. Sú atkvæðagreiðsla stendur næstu daga og því brýnt að brugðist sé hratt og vel við. Áskilinn er réttur til þess að halda Íslandspósti til ábyrgðar."

Þann 18.2 2016 barst svar frá Íslandspósti þar sem mótmælt var sbr. meðfylgjandi sbr. og meðfylgjandi frekari samskipti. Jafnframt sótti Íslandspóstur ofangreindar endursendingar á bréfum Stólpa o.fl. og sendingar á Egilsstaði þann 20.2 2016 sem endursendar höfðu verið en báru engar skýringar með sér. Rétt er að taka fram að í dag fannst enn ein óskilasending sem

Alþýðusamband Íslands
Guðrúnartúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

ekki tilheyrir ASÍ og sem skýrt er merkt Afs. og tilteknum sendanda. Í samræmi við póstlög fylgir sendingin með bréfi þessu.

Mótmæli ASÍ vegna framkvæmdar Íslandspóst byggja á því, að skv. skýru ákvæði 4.mgr. 31.gr. laga nr. 19 frá 2002 um póstþjónustu skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er skv. þessu ákvæði einungis heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Tæmandi talningu er síðan að finna í 32.gr. sömu laga um hvenær ekki telst hægt að koma póstsendingum til skila en það þá vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands. Tilvísanir Íslandspóst til innanhússreglna eða annarra reglna og reglugerða sem ekki eru í samræmi við framangreindar meginreglur og sem Íslandspóstur byggir á í andsvörum sínum er mótmælt en um 3000 endursendingar byggja á mati starfsmanna Íslandspósts án þess að tilraun hafi verið gerð til útburðar.

Áritun fyrrgreindra sendinga byggir á þjóðskrá sem haldin er skv. lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54 frá 1962. Þar eru skráð lögheimili manna en um skráningu þeirra gilda lög nr. 21 frá 1990. Þar segir í 2.mgr. 10.gr. „*Tilkynning um að lögheimili sé að heimili annars manns verður ekki tekin til greina ef hann mótmælir því að lögheimilið sé talið hjá honum.*“ Í 1.mgr. sömu greinar segir síðan að ákvæði laga nr. 73 frá 1952 gildi um tilkynningar aðsetursskipta gildi um breytingar á skráningu lögheimila. 9.gr. þeirra laga geymir ítarlegar reglur í þessu efni en þar segir m.a:“ ... *Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla, gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans.*“

Samkvæmt þessum lagafyrirmælum eru löglíkur taldar á því, að aðsetur manns og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur manna.

Íslandspósti ber skylda til þess að taka við og dreifa pósti í samræmi við lög og áritun sendanda. Fyrirtækið hefur engar heimildir að lögum til þess neita að afhenda póstsendingar á skráð og óumdeild lögheimili manna hér á landi ef frá eru taldar tæmandi reglur 32.gr. laga nr. 19 frá 2002 um póstþjónustu. Fjarri lagi getur fyrirtækið byggt slíka neitun á upplýsingum einstakra bréfbera, húsráðenda sem vanrækja tilkynningarskyldu sína eða öðrum þeim ástæðum sem fyrirtækið hefur borið fyrir sig í samskiptum við ASÍ.

Í einu af svari fyrirtækisins segir jafnframt að „*Allar heimilisfangabreytingar [séu] skráðar í Póstfangagrunn Póstsins*“. Þessi skrá virðist vera einkaskrá fyrirtækisins sem seldur er

Alþýðusamband Íslands
Guðrúnartúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

aðgangur að og haldin án tilskilinna leyfa skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77 frá 2000.

Atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA er lokið og lauk án þess að rúmlega 3000 félagsmönnum gæfist tækifæri til þess að nýta sér atkvæðisrétt sinn. Hér með eru fyrri mótmæli við þjónustuneitun Íslandspósts ítrekuð.

Gerð er krafa til þess að endurgreiddur verði sendingarkostnaður ASÍ vegna þeirra fyrstu 3120 póstsendinga sem bárust ASÍ fyrstu tvo daga atkvæðagreiðslunnar og sem aldrei var gerð tilraun til þess að bera út. Með vísan til 45. gr. laga um póstþjónustu er þess krafist að fyrirtækið viðurkenni bótaskyldu vegna þjónustuneitunar sinnar og að teknar verði upp viðræður um fjárhæð bóta. ASÍ mun í náinni framtíð þurfa að láta framkvæma viðlíka allsherjar atkvæðagreiðslur og þá sem nú hefur verið framkvæmd. Brýnt er að fyrir liggi skýrar samskiptareglur við Íslandspóst í því efni.

Óskað er heiðraðs svars fyrirtækisins inna 10 daga frá dagsetningu þessa bréfs.

Virðingarfyllst,
f.h. Alþýðusambands Íslands,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands
Guðrúnartúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 8/2016

Kæra Alþýðusambands Íslands á ákvörðun PFS nr. 18/2016
frá 17. nóvember 2016.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 23. nóvember 2016, hefur Alþýðusamband Íslands (kærandi/ASÍ) kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), nr. 18/2016, frá 17. nóvember 2016, um framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. (ÍSP) á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi krefst þess að fá endurgreiddan kostnað vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ÍSP hafi ekki gert tilraun til að bera út og einnig skaðabóta vegna tjóns kæranda af því að bréfin hafi ekki verið borin út. Þá krefst kærandi þess einnig að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn eða opni fyrir aðgang að honum.

PFS og ÍSP krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest. ÍSP hafnar bótaskyldu og endurgreiðslu til kæranda.

II. Helstu málsatvik

Samhengisins vegna verður að greina í stuttu máli frá forsögu málsins. Aðdraganda málsins má rekja til þess að kærandi afhenti ÍSP, hinn 12. febrúar 2016, samtals 74.721 póstsendingar sem ætlað var til dreifingar til félagsmanna aðildarsamtaka kæranda. Efni póstsendinganna var lykilorð, sem félagsmenn þurftu að nota við rafræna atkvæðagreiðslu í tengslum við þá nýgerða kjarasamninga. Heimilisföng félagsmanna voru prentuð samkvæmt lögheimilisskráningu þeirra og var byggt á upplýsingum úr Þjóðskrá Íslands. Eftir að dreifing hófst endursendi ÍSP til kæranda 3.210 póstsendingar með þeim skýringum að um væri að ræða svokallaðar óskilasendingar. Endursend bréf voru merkt með ástæðum endursendingar og notaðist ÍSP við upplýsingar úr póstfangagrunni sínum við dreifingu bréfanna. Aðila greindi á um hvort ÍSP hefði verið heimilt að endursenda þessar sendingar í stað þess að dreifa þeim samkvæmt áritun á bréfunum sem byggðu á skráðu lögheimili viðtakenda.

Mál þetta snýst um kvörtun kæranda til PFS yfir synjun ÍSP á útburði pósts á skráð lögheimili viðtakanda á grundvelli skráningar í póstfangagrunn Íslandspósts. Kærandi gerði kröfu um að kostnaður vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ekki voru bornar út

yrði endurgreiddur og greiddar væru skaðabætur. Kærandi krafðist þess einnig að ÍSP yrði bannað að halda póstfangagrunn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu.

Það var niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að framkvæmd ÍSP við útburð atkvæðakjörseðla kæranda hefði verið í samræmi við 4. mgr. 31. gr., sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002. Auk þess var það niðurstaða ákvörðunarinnar að verða ekki við kröfu kæranda um að banna eða opna aðgang að póstfangagrunni ÍSP. Þá var kröfu kæranda um endurgreiðslu og/eða skaðabætur samkvæmt lögum um póstþjónustu, nr. 19/2002, einnig hafnað.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Kærandi krefst þess einnig að fá endurgreiddan kostnað vegna þeirra 3.210 póstsendinga sem ÍSP hafi ekki gert tilraun til að bera út og einnig skaðabóta vegna tjóns af því að bréfin hafi ekki verið borin út. Þá krefst kærandi þess einnig að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn eða opni fyrir aðgang að honum.

Kærandi vekur athygli úrskurðarnefndar á framsetningu ákvörðunarorða PFS í hinni kærðu ákvörðun. Kærandi bendir á að hann sé notandi í skilningi laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og samkvæmt 5. mgr. 13. gr. laganna sé ekki heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstþjónustu að greiða gjald vegna málskots til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Kærandi telur að framsetning PFS um að tilgreina sérstaklega að kæranda kunni að vera gert að greiða málskostnað vegna málsins og málskotsgjald vegna kæru að fjárhæð kr. 150.000 í málskotsgjald sé verið að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar sem þeim samkvæmt lögunum er heimilt að gera án þess að greiða málskotsgjald eða málskostnað.

Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS fallist á það sjónarmið kæranda að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili. Kærandi telur að um grundvallarsjónarmið sé að ræða og vísar til 1. og 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990. Þá vísar kærandi einnig til 1. mgr. 10. gr. laganna um að tilkynningar aðsetursskipta skuli fara eftir 2. mgr. 9. gr. laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, en með vísan til lagaákvæðisins sé hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili.

Kærandi vísar þá til þess er fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, um að það sé þekkt staðreynd að lögheimilisskráning sé ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem alls ekki hafi náðst að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggi fyrir í málinu. Kærandi telur að framangreindar forsendur eigi hvorki stoð í lögum eða gögnum málsins og feli í sér innihaldslausar og

órökstuddar fullyrðingar. Kærandi telur að ÍSP hafi þegar við móttöku bréfanna ákveðið að reyna ekki á útburð á allt að 3.210 þeirra. Kærandi telur slíkt hafa verið gert með upplýsingum úr sérstökum og lokuðum gagnagrunni sem ÍSP reki án heimildar en selji aðgang að. Kærandi telur að í þeim grunni sé safn óstaðfestra upplýsinga um að heimili skráðra viðtakenda sé ekki á skráðu lögheimili þeirra. Kærandi telur rökstuðning PFS, í hinni kærðu ákvörðun rangan, er varðar það að póstfangagrunnurinn sé rekinn í þeim tilgangi að auka gæði þjónustu ÍSP.

Þá bendir kærandi á rétt sendanda póstsendingar til þess að póstur sé borinn á opinber og skráð heimili viðtakanda. Einnig bendir kærandi á rétt hins almenna borgara til þess að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt og húsráðandi hefur veitt samþykki sitt fyrir, með tilkynningu til þar til bærra yfirvalda. Kærandi telur það einnig rétt hins almenna borgara að póstur sé borinn á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt og það sé einungis hans að óska eftir öðru við póstþjónustuaðila.

Þá bendir kærandi á að það kunni að vera að lögheimili manns sé ekki íverustaður hans um lengri eða skemmri tíma og orsakir þess kunni að vera ýmsar. Slíkt geti t.d. átt við um námsmenn með óvísan íverustað fjarri heimili en einnig um launafólk, innlent sem erlent, sem vegna vinnu sinnar dvelji langdvölum fjarri mannabyggðum eða á hafi úti. Telur kærandi að í mörgum slíkum tilvikum sé lögheimili aðila þá skráð tímabundið t.d. á heimilisfangi atvinnurekanda eða í aðstöðu á hans vegum og þá með samþykki hans. Þannig reyni fólk að tryggja að póstsendingar berist sér.

Kærandi telur póstfangagrunn ÍSP vera án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og byggi á óstaðfestum upplýsingum sem aflað sé af starfsmönnum ÍSP. Kærandi telur að póstfangagrunnur ÍSP hafi orði til þess að ekki var gerð tilraun til þess að koma allt að 3.210 póstsendingum kæranda til skila á óumdeild og óbreytt lögheimili viðtakenda. Kærandi telur að með þessu hafi ÍSP dregið úr gæðum þjónustu sinnar við kæranda en innheimt fullt gjald fyrir.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð PFS vegna málsins hinn 10. janúar 2017. PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

PFS mótmælir því sem fram kemur í kæru er varðar ástæður þess að getið er um kærumálsgjald í ákvörðunarorðum stofnunarinnar. PFS tekur fram að það sé venjubundin framkvæmd innan íslenskrar stjórnsýslu að vekja athygli á mögulegum gjöldum í tengslum við kærur á stjórnsýslumáli, sbr. og 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. PFS bendir á að ÍSP sé aðili að stjórnsýslumálinu og hefði sem slíkur þurft að greiða umrætt kærumálsgjald sem fyrirtæki með rekstrarleyfi á sviði póstþjónustu. Tilgangur þess að vakin hafi verið athygli á þessu sé því á engan hátt sá að fæla aðila máls eða notendur frá því að kæra ákvarðanir PFS, enda komi það skýrt fram í 5. mgr. 13. gr.

laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, sem vísað var til í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, að notendur greiði ekki málskotsgjald. Þá tekur PFS einnig fram að ef úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála telji umfjöllun um kærumálsgjald í ákvörðunarorðum stofnunarinnar eiga að vera skýrari, þá muni PFS að sjálfsögðu taka slíkt til skoðunar. Hins vegar telur PFS að slíkt skuli gert utan þessa tiltekna stjórnsýslumáls.

PFS telur engan ágreining um að ákveðnar löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að meginreglan sé sú að borið sé út á skráð lögheimili. PFS bendir á að í langflestum tilvikum beri ÍSP út bréf í samræmi við það sem fram kemur á umslagi. Þá telur PFS mega fullyrða að ekki eigi sér stað nein athugun á því fyrirfram hvort að viðkomandi búi raunverulega á því heimilisfangi sem skráð er á bréfið, t.d. með því að bera saman við lögheimilisskráningu viðkomandi, enda væri slíkt ógjörningur. Hins vegar bendir PFS á að ÍSP kunni að hafa fengið upplýsingar um að viðkomandi búi ekki lengur á viðkomandi heimili, t.d. í gegnum kvartanir, í gegnum þjónustuver eða flutningstilkynningar viðkomandi aðila. Í slíkum tilvikum telji kærandi að bréfið skuli afhent án tillits til þess hvort viðkomandi búi raunverulega á viðkomandi heimilisfangi. PFS telji á hinn bóginn að ÍSP skuli tryggja eftir bestu getu að póstsending komist til skila til hins raunverulega viðtakanda.

PFS bendir á að í 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003, sé talið upp hvernig póstsendingu sé réttilega komið til skila. Það sé gert með því að afhenda þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Framangreindu til fyllingar vísar PFS til 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu en þar sé fjallað um óskilasendingar. Af framangreindu megi vera ljóst að lög um póstþjónustu, nr. 19/2002, einskorði afhendingu póstsendinga ekki við eina tiltekna „aðferð". PFS bendir á að áherslan sé á að póstsendingin komist til skila til þess aðila sem sannanlega á að fá hana, sbr. orðalagið allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skila til skráðra viðtakenda.

PFS telur að framangreind ákvæði styðji ekki sjónarmið kæranda um að við útburð póstsendinga skuli einskorða afhendingu við skráð lögheimili. Jafnvel þótt fyrir liggi upplýsingar um að viðkomandi sé ekki lengur til heimilis á viðkomandi heimilisfangi. Þá telur PFS jafnframt að því megi halda fram að póstþjónustan í landinu myndi versna ef sjónarmið kæranda yrðu ofan á í málinu. Þá yrði ÍSP væntanlega skylt að afhenda póstsendingar samkvæmt áritun, t.d. án tillits til hugsanlegrar vitneskju um flutning viðkomandi. PFS bendir á að erfitt sé að sjá hvernig það geti þjónað hagsmunum kæranda t.d. þegar um atkvæðagreiðslur er að ræða, að póstur sé borinn út í hús þar sem fyrir liggur vitneskja um að viðkomandi aðili sé ekki lengur búsettur þar. Þá telur PFS upp dæmi um það hvernig slík vitneskja komist til vitundar ÍSP. Það sé m.a. þegar viðkomandi heimilisfang er eyðibýli, heimilisfang er óþekkt, ábúendur vilji ekki fá bréfin til sín eða

óþekkt er hvar viðkomandi býr, viðkomandi er fluttur eða farinn eða áframsending pósts er útrunnin.

PFS bendir á að gagnagrunni ÍSP sé m.a. ætlað að halda utan um framangreindar upplýsingar sem og aðrar sem tengjast því hvar landsmenn búi raunverulega og tilvist hans sé til þess fallin að auka gæði þjónustu ÍSP með því að auka líkur á að almennar póstsendingar komist til skila til þeirra sem hana eigi að fá. Þá bendir PFS á að ÍSP reki sérstaka óskilabréfadeild, sbr. 32. gr. laga um póstþjónustu, í tengslum við skyldu þeirra til að koma póstsendingum til skila til rétts viðtakanda.

Þá tekur PFS fram að ef sjónarmið kæranda verði ofan á þá telur PFS að það muni leiða til afturfarar í þjónustu ÍSP, enda myndi skylda til afhendingar þá einskorðast við hið skráða lögheimili. Í þeim tilvikum yrði ÍSP að reiða sig á það heimilisfang sem sendandi hefur skráð á bréfið í stað þess að koma bréfum til skila til rétts viðtakanda líkt og gert sé í dag. PFS bendir á að áherslan á að koma bréfum til skila til rétts viðtakanda hafi m.a. leitt til þess að ÍSP og öll fyrirtæki í sambærilegri stöðu í Evrópu hafi komið sér upp póstfangagrunni, enda hafi það sýnt sig að lögheimilisskráning sé ekki 100% áreiðanleg þegar kemur að því að halda utan um hvar fólk býr raunverulega.

Að lokum áréttar PFS afstöðu sína er fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, um að gagnagrunnur með póstföng feli í sér vinnslu persónuupplýsinga sem samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, sé undir eftirliti Persónuverndar og eigi því ekki undir PFS.

PFS vísar til 4. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, varðandi skilgreiningu á því hvenær hin eiginlega póstmeðferð hefjist. PFS telur að samkvæmt ákvæðinu hefjist póstmeðferð þegar við móttöku póstsendingar og um leið falli greiðsluskylda á sendanda. PFS telur lögin ekki gera ráð fyrir því að sendendur geti fengið endurgreitt jafnvel þótt póstsendingin komist ekki til skila til þess viðtakanda sem skráður sé á bréfið. Í tilviki kæranda verði því ekki greint á milli þessara þátta þegar metið sé hvort endurgreiðsla hafi stofnast.

PFS tekur fram að þar sem framkvæmd ÍSP á útburði bréfa kæranda hafi verið í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um endursendingu póstsendinga eigi kærandi ekki rétt til skaðabóta.

3.

ÍSP var gefinn kostur á að senda til úrskurðarnefndar athugasemdir við kæruna. Kom fram í athugasemdum ÍSP, dags. 18. janúar 2017, að afstaða ÍSP væri sú að meðhöndlun umræddra póstsendinga hefði í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, settum með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, svo og önnur ákvæði laganna og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003.

Þá bendir ÍSP á að PFS hafi ekki gert athugasemdir við fyrirkomulagið í framkvæmd. ÍSP vísar til þess að PFS hafi staðfest það, í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfakassar viðtakenda samrýmist ekki ákvæðum byggingarreglugerðar þegar viðtakendur póstsendinga merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. Í slíkum tilvikum sé ÍSP því heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu. Þá vísar ÍSP einnig til 32. gr. laganna um endursendingu óskilasendinga til sendanda vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða viðtakandi flust búferlum til annars lands.

ÍSP kveður umrædd bréf hafa verið endursend kæranda þar sem viðtakandi var í þeim tilvikum ýmist ekki merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum, að viðtakandi væri ekki lengur búsettur á því heimilisfangi, slíkt sé í samræmi við 14. og 18. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu og fyrrgreind ákvæði laga um póstþjónustu.

ÍSP metur af lögum um póstþjónustu, lögskýringargögnum með þeim og reglugerðarákvæðum settum á grundvelli þeirra, að krafa sé ekki gerð til póstrekanda að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt Þjóðskrá Íslands, þegar póstrekandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eða viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst með vísan til framangreindra laga- og reglugerðarákvæða að markmiðið sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segi til um, þegar ljóst sé að réttur viðtakandi fyrirfinnist ekki þar. ÍSP telur ákvæði laga um póstþjónustu og reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, ganga framar ákvæðum laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, sem kærandi vísar til máli sínu til stuðnings. Þá telur ÍSP að póstrekanda beri að endursenda póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki kæranda, þrátt fyrir að viðtakandi sé með skráð lögheimili þar, ef viðtakandi er sannarlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa.

Þá bendir ÍSP á varðandi athugasemdir kæranda um póstfangagrunn ÍSP að hann hafi verið rekinn með vitneskju Persónuverndar og stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

Með vísan til framangreinds þá telur ÍSP að umræddar endursendingar póstsendinga til kæranda hafi verið í samræmi við lög og reglur og hafnar því að ÍSP beri að endurgreiða kæranda sendingarkostnað vegna umræddra bréfa og hafnar skaðabótaábyrgð ÍSP á meintu tjóni kæranda vegna bréfanna.

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort ákvörðun PFS nr. 18/2016, um framkvæmd útburðar ÍSP á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA, hafi verið í samræmi við 4. mgr. 31. gr. sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002.

Kærandi bendir á að framsetning ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar sé til þess fallin að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir PFS. Þar komi fram að kæranda kunni að vera gert að greiða málskostnað vegna kæru og að greiða þurfi kr. 150.000 í málskotsgjald. Kærandi vísar til 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, um að kærandi teljist notandi í skilningi ákvæðisins og þurfi því ekki að greiða málskostnað né málskotsgjald.

Kærandi byggir málatilbúnað sinn um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar á því grundvallarsjónarmiði að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur teljist til heimilis á skráðu lögheimili og vísar því til stuðnings til 1. og 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990. Kærandi byggir einnig á því að tilkynningar um aðsetursskipti þeirra sem hafa skráð lögheimili sitt í húsnæði skuli tilkynnt formlega af húseiganda eða umráðamönnum húsnæðis. Þá hafnar kærandi því að lögheimilisskráning sé ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga.

Kærandi byggir einnig á því að ÍSP hafi þegar við móttöku bréfanna ákveðið að reyna ekki á útburð á allt að 3.210 þeirra. Kærandi telur að ÍSP hafi notað upplýsingar úr póstfangagrunni sínum sem hafi að geyma safn óstaðfestra upplýsinga um að heimili skráðra viðtakenda sé ekki á skráðu lögheimili þeirra og ÍSP hafi þá ekki reynt útburð á bréfum á slík heimili. Kærandi byggir á því að það sé réttur sendanda póstsendinga að póstur sé borinn út á opinber og skráð heimili viðtakenda og auk þess réttur hins almenna borgara að póstur til hans sé borinn út á það heimilisfang sem hann sjálfur hefur tilkynnt sem lögheimili sitt.

Kærandi telur að póstfangagrunnur ÍSP sé rekinn án samþykkis þeirra sem í hann eru skráðir og byggi á óstaðfestum upplýsingum sem aflað sé af starfsmönnum ÍSP. Kærandi telur upplýsingar úr póstfangagrunni hafa orðið til þess að ekki var gerð tilraun til að koma 3.210 póstsendingum til viðtakenda.

PFS mótmælir þeim skilningi kæranda að upplýsingar um kærumálsgjald sé til þess að fæla notendur frá því að kæra ákvarðanir stofnunarinnar. PFS bendir á að það sé í samræmi við venjubundna framkvæmd í íslenskri stjórnsýslu að vekja athygli á mögulegum gjöldum í tengslum við kærur í stjórnsýslumáli, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. PFS bendir einnig á að ÍSP er aðili að stjórnsýslumálinu og hefði sem slíkur þurft að greiða umrætt kærumálsgjald sem fyrirtæki með rekstrarleyfi á sviði póstþjónustu ef ÍSP hefði ákveðið að kæra ákvörðunina.

PFS tekur undir rök kæranda um að löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að meginstefnu til sé póstur borinn út til hans á skráð lögheimili. Hins vegar kunni svo að vera að ÍSP hafi borist upplýsingar um að viðkomandi búi ekki lengur á skráðu lögheimili og í slíkum tilvikum telur PFS að ÍSP skuli eftir bestu getu tryggja að póstsending komist til skila til hins raunverulega viðtakanda en ekki afhenda hana á lögheimili án tillits til þess hvort viðkomandi búi raunverulega þar.

Þá vísar PFS til 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu og byggir á því að lögin einskorði afhendingu póstsendinga ekki við eina tiltekna „aðferð" og áherslan sé á að póstsending komist til skila til rétts viðtakanda, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga, nr. 19/2002. PFS telur framangreint ekki styðja þau sjónarmið kæranda að við útburð póstsendinga skuli einskorða afhendingu við skráð lögheimili. PFS taldi það ekki þjóna hagsmunum kæranda að póstur sé borinn út í hús þar sem fyrir liggi vitneskja um að viðtakandi sé ekki lengur búsettur þar.

PFS byggir á 4. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, um það hvenær eiginleg póstmeðferð hefst. PFS telur með vísan til ákvæðisins að póstmeðferð hafi hafist við móttöku póstsendingar og þá um leið hafi greiðsluskylda fallið á kæranda. Þá geri lögin ekki ráð fyrir því að sendendur geti fengið endurgreitt jafnvel þótt póstsending komist ekki til skila. Með vísan til þessa og niðurstöðu PFS, um að framkvæmd ÍSP hafi verið í samræmi við lög og reglur sem gildi um endursendingu póstsendinga, eigi kærandi ekki rétt á endurgreiðslu né skaðabótum í málinu.

PFS telur að póstfangagrunnur ÍSP sé undir eftirliti Persónuverndar þar sem um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. Kvörtun kæranda þar að lútandi eigi því ekki undir valdsvið PFS.

ÍSP byggir á því að meðhöndlun póstsendinga kæranda hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, settum með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu svo og önnur ákvæði laganna og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003.

Þá byggir ÍSP einnig á því að PFS hafi ekki gert athugasemdir við framkvæmdina að því er varðar notkun upplýsinga úr póstfangagrunni við útburð póstsendinga. ÍSP byggir á því að PFS hafi staðfest það, í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfakassar viðtakenda samrýmist ekki ákvæðum byggingarreglugerðar þegar þeir merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. ÍSP sé í slíkum tilvikum heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu. ÍSP byggir einnig á 32. gr. laganna er varða endursendingu óskilasendinga til sendanda vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða viðtakanda sem flust hefur búferlum.

ÍSP bendir á að bréf kæranda hafi verið endursend til hans þar sem viðtakandi hafi ýmist ekki verið merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum, að viðtakandi væri ekki lengur búsettur á því heimilisfangi, sbr. 14. og 18. gr. reglugerðar, nr. 364/2003 og fyrrgreind lagaákvæði.

ÍSP telur að markmið laga og reglna um póstþjónustu sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segi til um, þegar upplýsingar liggi fyrir um að viðtakanda sé ekki að finna þar. ÍSP vísar til laga um póstþjónustu og reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu og byggir á því að þau gangi framar ákvæðum laga um lögheimili, nr. 21/1990, lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962 og lögum um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952. ÍSP hafnar því að þeim beri að endurgreiða kæranda sendingarkostnað vegna umræddra bréfa, auk þess að hafna skaðabótaábyrgð vegna meints tjóns kæranda.

Varðandi rekstur póstfangagrunns byggir ÍSP á því að grunnurinn sé rekinn með vitneskju Persónuverndar sem hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

2.

Hin kærða ákvörðun kveður á um framkvæmd ÍSP við útburð atkvæðakjörseðla kæranda og kröfu kæranda um endurgreiðslu og skaðabætur í tengslum við útburð bréfanna er hafnað. Þar að auki felur hin kærða ákvörðun í sér afstöðu PFS til kvörtunar kæranda er varðar lögmæti póstfangagrunns ÍSP. Verður að líta til þeirra laga sem gilda um framkvæmd útburðar póstsendinga og vinnslu persónuupplýsinga.

2.1. Kæruleiðbeiningar

Að því er varðar kæruleiðbeiningar sem er að finna í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar, þá kemur fram í 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, að í þeim tilvikum sem ákvörðun er birt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur, skuli stjórnvald veita leiðbeiningar um kæruheimild, sé hún fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kæru þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega. Í 7. gr. sömu laga er kveðið á um leiðbeiningaskyldu stjórnvalda og segir að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Í 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, segir að taka skuli gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skuli taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skuli sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin kveði á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum

sínum. Ekki sé heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstþjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu.

2.2. Afhending bréfasendinga

Að því er varðar útburð ÍSP á bréfum kæranda þá kemur fram í 1. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, að póstrekendum sé heimilt að setja í skilmála ákvæði um frágang póstsendinga sem þeir taka á móti.

Í 1.1.11. gr. viðskiptaskilmála ÍSP, segir að ef viðtakandi finnst ekki samkvæmt utanáskrift bréfsins og tilraunir til að finna nýtt aðsetur viðtakanda reynast árangurslausar sé bréfið endursent til sendanda nema ef greitt hefur verið fyrir áframsendingu á nýtt póstfang.

Þá kemur fram í 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, að póstsendingu skuli dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum sé heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar.

Samkvæmt 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, skal Mannvirkjastofnun gefa út leiðbeiningar um framkvæmd ákvæðisins um bréfakassa. Í leiðbeiningum Mannvirkjastofnunar frá 31. maí 2013 segir að við hverja bréfarifu og/eða á hverjum kassa skuli vera tilgreint með stóru og skýru letri fullt nafn húsráðanda og annarra sem hjá honum búa. Eigendur (íbúar) fjöleignarhúsa skuli sjá um, að kassarnir séu rétt merktir á hverjum tíma og beri þeim einnig að útvega íbúaskrá fyrir viðkomandi hús.

Samkvæmt heimild í 4. mgr. 6. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, hefur ráðherra sett reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003. Samkvæmt 14. gr. reglugerðarinnar skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Í 4. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar segir að almennar bréfapóstsendingar teljist réttilega afhentar, þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans, starfsmanni í móttöku, ef viðtakandi er fyrirtæki, látið þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu kemur fram að póstrekendur skuli gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skráðra viðtakenda. Póstsendingum sem ekki takist að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skuli póstrekandi endursenda til sendanda.

Þá skal litið til þess að í ákvörðun PFS nr. 1/2012, var það niðurstaða stofnunarinnar að endursendingar ÍSP á póstsendingum í þeim tilvikum sem merkingar á bréfarifum og bréfakössum eru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar sé heimil, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, sbr. og 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 133/2002 um breytingu á byggingarreglugerð nr. 441/1998, með síðari breytingum (nú 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012, sbr. leiðbeiningar Mannvirkjastofnunar við byggingarreglugerð, nr. 112/2012 frá 31. maí 2013).

2.3. Um endurgreiðslu og skaðabætur
Í 2. mgr. 37. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, segir að PFS skuli sjá til þess að reglur skv. 1. mgr. (um meðferð kvartana frá notendum) gefi kost á skjótri og sanngjarnri lausn deilumála með endurgreiðslum og/eða skaðabótum þegar þær eiga rétt á sér.

Samkvæmt 39. gr. laga um póstþjónustu er póstrekendum ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem þær glatast að öllu eða einhverju leyti.

2.4. Póstfangagrunnur ÍSP
Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, gilda um sérhverja vinnslu persónuupplýsinga og gilda lögin einnig um handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga eftir að verða hluti af skrá, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna annast Persónuvernd eftirlit með framkvæmd þeirra.

3.

3.1. Kæruleiðbeiningar
Í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar segir orðrétt:

„Ákvörðun þessi er kæranleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála."

Með vísan til 7. gr. og 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, er það skylda PFS að leiðbeina aðila máls um kæruheimild, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli kæru.

Framsetning og orðalag kæruleiðbeininga hinnar kærðu ákvörðunar er að mati úrskurðarnefndarinnar með þeim hætti að skilja má þær sem svo, að þeim sem hyggjast kæra ákvörðunina til úrskurðarnefndarinnar verði ótvírætt gert að greiða sérstakt málskotsgjald, að fjárhæð kr. 150.000. Þá er þess ekki getið í leiðbeiningunum að í vissum tilvikum greiðist málskostnaður vegna kæru úr ríkissjóði, óháð því hvernig málinu lyktar hjá úrskurðarnefndinni. Telur úrskurðarnefnd að PFS beri að gæta að því að

kæruleiðbeiningar séu til samræmis við þau lög og reglur sem um kæru gilda hverju sinni, þannig að ekki verði um villst að í því tilviki sem kærandi er notandi fjarskiptaþjónustu í skilningi fjarskiptalaga, beri ekki að greiða sérstakt málskostsgjald til nefndarinnar, auk þess sem málskostnaður vegna kærumála greiðist úr ríkissjóði. Beinir úrskurðarnefndin því til PFS að gæta að því framvegis að leiðbeiningar séu skýrar og taki mið af réttarstöðu þeirra málsaðila sem kunna að kæra ákvörðunina.

3.2. Afhending bréfasendinga

Kærandi óskaði eftir því við ÍSP að 74.721 bréfasending yrði borin út sem almennar bréfasendingar til viðtakenda þeirra og hafði kærandi skráð lögheimili viðtakenda sem ákvörðunarstað hverrar sendingar. Kærandi póstlagði þannig ekki sendingarnar sem ábyrgðarpóst og var því ekki um rekjanleg bréf að ræða. Óskaði kærandi því ekki eftir þjónustu ÍSP sem felur í sér að tryggt sé að viðtakandi móttaki bréfasendinguna, heldur fór útburður bréfanna fram með þeim hætti sem kveðið er á um dreifingu almennra bréfasendinga í lögum um póstþjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003, og þeim viðskiptaskilmálum sem ÍSP hefur sett um dreifingu slíkra sendinga. Tekið skal fram að skv. 39. gr. laga um póstþjónustu, er póstrekendum ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem þær glatast að öllu eða einhverju leyti.

Líkt og rakið er að framan skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002. Sama kemur fram í 1. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003. Þá er til þess að líta að samkvæmt 4. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar telst almenn bréfapóstsending réttilega afhent, þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans, starfsmanni í móttöku, ef viðtakandi er fyrirtæki, látið þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Póstrekandi hefur skyldu til þess samkvæmt lögum að gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skráðra viðtakenda, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu. Lögum samkvæmt ber póstrekanda jafnframt að endursenda sendingar til sendanda þeirra í vissum tilvikum. Nánar tiltekið ber póstrekanda að endursenda póstsendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilsfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands, sbr. 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu. Þá er póstrekanda jafnframt heimilt að endursenda sendingar ef bréfarifur og bréfakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Vísast einnig til 1.1.11. gr. viðskiptaskilmála ÍSP sem settir eru með heimild í 1. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu, nr. 19/2002, í þessu sambandi. Er það þannig hluti af þjónustu þeirri sem ÍSP veitir að endursenda til sendanda bréfasendingar í framangreindum tilvikum. Með þeim hætti fær sendandi annars vegar upplýsingar um að viðkomandi sending hefur ekki komist til skila til viðtakanda og hins vegar fær hann tækifæri til þess að senda

bréfasendinguna að nýju á annað heimilisfang. Þá er litið til þess að PFS hefur staðfest með ákvörðun sinni nr. 1/2012, að póstrekanda er heimilt að endursenda póstsendingar í þeim tilvikum sem merkingar á bréfarifum og bréfakössum eru ekki í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar.

Útburður ÍSP fór fram með þeim hætti að bréfasendingum kæranda var dreift á þann ákvörðunarstað sem skráður var á hvert bréf og bréfið afhent á þeim stað, ef viðkomandi var þar merktur á bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa. Af gögnum málsins og málatilbúnaði aðila, má ráða að í vissum tilvikum hafi ÍSP haft upplýsingar um að viðtakandi væri ekki búsettur á viðkomandi ákvörðunarstað og var bréfasending af þeirri ástæðu ekki afhent á því heimilisfangi.

Virðist af málatilbúnaði kæranda sem hann telji að ÍSP hafi borið skylda til þess að afhenda bréfasendingarnar á viðkomandi ákvörðunarstað sem skráður var á hvert bréf, án tillits til þess hvort réttur viðtakandi væri merktur á viðkomandi heimilisfang og án tillits til þess hvort fyrir lægi að skráður viðtakandi hefði ekki búsetu á því heimilisfangi.

Með vísan til framangreinds telur úrskurðarnefnd að ekki liggi annað fyrir í málinu en að ÍSP hafi með fullnægjandi hætti gert tilraun til þess að bera út bréfasendingar kæranda með þeim hætti sem kveðið er á um í lögum, þó vissulega sé ljóst að um var að ræða tiltölulega hátt hlutfall endursendinga. Hátt hlutfall endursendinga leiðir hins vegar ekki eitt og sér til þess að ÍSP verði talinn hafa vanrækt skyldur sínar gagnvart kæranda. Í því sambandi skal tekið fram að hefði ÍSP afhent bréfasendingar kæranda á því heimilisfangi sem ritað er á sendinguna, þrátt fyrir að ÍSP hefði vitneskju um að viðtakandi hefði þar ekki búsetu, dvalarstað eða hefði óskað eftir því að fá póst sendan á það heimilisfang, væri sú framkvæmd í andstöðu við 1. mgr. 32. gr. laga um póstþjónustu, þar sem póstrekanda ber að gera allar eðlilegar ráðstafanir til þess að koma póstsendingu til skráðra viðtakenda. Þá liggur fyrir að ÍSP er heimilt að endursenda bréfasendingar í því tilviki sem fullt nafn viðtakanda er ekki að finna á því heimilisfangi sem bréfasending segir til um, sbr. 2. málsl. 4. mgr. 31. gr. laga um póstþjónustu og leiðbeiningar Mannvirkjastofnunar, settum skv. 4. mgr. 6.13.1 gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012. Einnig er litið til þess að póstsending telst ekki réttilega afhent viðtakanda, ef hún er látin í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar ekki merktur, sbr. 4. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, nr. 364/2003.

Í framangreindu sambandi telur úrskurðarnefnd rétt að taka fram að það er á ábyrgð hvers og eins að skráning lögheimilis sé á þeim stað sem viðkomandi er búsettur, enda hefur lögheimilisskráning ýmis réttaráhrif lögum samkvæmt. Þá er það jafnframt á ábyrgð hvers og eins að gæta að því að merkja nafn sitt á þeim stað sem hann býr á skýran og skilmerkilegan hátt, sbr. 4. mgr. 6.13.1. gr. byggingarreglugerðar, nr. 112/2012. Að mati úrskurðarnefndar verður ÍSP því ekki um það kennt ef lögheimilisskráning er ekki til samræmis við búsetu fólks eða um vanrækslu fólks um að merkja bréfarifur eða bréfakassa með fullnægjandi hætti.

Samkvæmt öllu framangreindu telur úrskurðarnefndin ljóst að ÍSP fór eftir þeim lögum og reglugerðum sem um dreifingu almennra bréfasendinga gilda, við dreifingu á bréfasendingum kæranda.

3.3. Um póstfangagrunn

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, annast Persónuvernd eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úrskurðar því ekki um hvort ÍSP starfræki póstfangagrunn í samræmi við lög, nr. 77/2000, þar sem það heyrir ekki undir lögbundið hlutverk nefndarinnar.

3.4. Skaðabætur og krafa um endurgreiðslu

Kærandi hefur haft uppi kröfu um endurgreiðslu póstburðargjalda vegna þeirra bréfa sem voru endursend, sbr. 37. gr. laga um póstþjónustu. Að mati úrskurðarnefndar er ljóst að endursending bréfa leiðir ekki ein og sér til réttar til endurgreiðslu póstburðargjalda, enda er endursending í raun hluti af þeirri þjónustu sem ÍSP veitir. Líkt og rakið hefur verið að framan hefur ÍSP heimild og er jafnframt skylt í vissum tilvikum að endursenda bréf til sendanda. Í því felst ákveðið hagræði fyrir sendanda bréfanna, sem þannig fær upplýsingar um að bréfið hefur ekki verið móttekið af viðtakanda þess, auk þess sem hann hefur tækifæri til þess að afla frekari upplýsinga um heimilisfang viðtakanda og getur eftir atvikum sent bréfið að nýju. Í ljósi framangreinds og niðurstöðu úrskurðarnefndar um útburð bréfasendinga kæranda af hálfu ÍSP, telur úrskurðarnefndin ekki tilefni til þess að fallast á kröfu kæranda um endurgreiðslu póstburðargjalda.

Kærandi gerir einnig kröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi ÍSP vegna útburðar á bréfasendingum sínum. Í því sambandi er áréttað að kærandi valdi að senda bréfasendingar sínar með almennum pósti, en ekki var notast við ábyrgðarpóst. Þá er tekið fram að samkvæmt 39. gr. laga um póstþjónustu ber póstrekanda ekki að greiða skaðabætur fyrir almennar sendingar sem glatast, hvort sem það er að öllu leyti eða einhverju leyti. Að því er varðar skaðabótakröfu kæranda, telur úrskurðarnefndin að í ljósi framangreinds og niðurstöðu nefndarinnar um útburð bréfasendinga kæranda, ekki vera tilefni til þess að fallast á slíka kröfu.

Með vísan til framangreinds er ákvörðun PFS um að hafna kröfu kæranda um endurgreiðslu og / eða skaðabætur samkvæmt lögum um póstþjónustu, nr. 19/2002, staðfest.

4.

Í ljósi alls framangreinds er hin kærða ákvörðun staðfest.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Ákvörðun PFS nr. 18/2016, frá 17. nóvember 2016, um framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA, er staðfest.

Málskostnaður að fjárhæð 1.595.000 kr. greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 30. mars 2017

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring

PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 18/2016

Framkvæmd útburðar Íslandspósts ohf. á póstsendingum vegna atkvæðagreiðslu um kjarasamning ASÍ og SA

I.
Erindið

Með bréfi, dags. 22. apríl 2016, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands (hér eftir ASÍ) á hendur Íslandspósti (hér eftir ÍSP). Kvörtunin kom í framhaldi af bréfaskriftum sem átt höfðu sér stað á milli lögmanns ASÍ og ÍSP vegna framkvæmdar ÍSP á útburði póstsendinga til félagsmanna ASÍ vegna kosninga sem farið höfðu fram á vegum þeirra um kjarasamning sem ASÍ hafði skrifað undir fyrir hönd félagsmanna sinna við Samtök Atvinnulífsins (hér eftir SA). En tilgangur með kosningunum var að spyrja félagsmenn ASÍ um hvort þeir samþykktu nýgerðan nýgerða kjarasamninga.

Að mati ASÍ hafði framkvæmd útburðarins ekki verið í samræmi við þau lög og þær reglugerðir sem gilda um starfsemi ÍSP.

Í erindi ASÍ til PFS er krafa samtakanna orðuð með eftirfarandi hætti:

„Að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki var gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að ÍSP verði bannað að halda póstfangagrunn sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu.“

Með kvörtun ASI fylgdu með bréfaskipti og tölvupóstar sem gengið höfðu á milli ASI og ÍSP um framkvæmd þeirrar póstdreifingar ÍSP sem ágreiningur er um í málinu

Kvörtun ásamt gögnum málsins var send ÍSP með bréfi dags. 3. maí 2016. Í bréfinu sagði m.a:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur móttekið kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands, dags. 22. apríl 2016, þar sem kvartað er yfir synjun á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögmætrar skráningar í lokaðan póstfangagrunn Íslandspósts.

[...]

Krafa ASÍ er að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. Að Íslandspósti verði bannað að halda póstfangagrunn sinn eða gert skylt að opna hann og nota við póstdreifingu"

Með bréfi, dags. 17. maí 2016 barst PFS svar ÍSP, í því segir eftirfarandi:

„Íslandspóstur ohf („Íslandspóstur") hefur fengið til umsagnar kvörtun frá Alþýðusambandi Íslands þar sem kvartað er yfir því sem sagt er vera „synjun" á útburði pósts á skráð lögheimili á grundvelli ólögmætrar skráningar í lokaðan póstfangagrunn Íslandspósts.

Alþýðusamband Íslands hafði áður kvartað beint til Íslandspósts. Í svarbréfi Íslandspósts, dags 8. apríl 2016, til Alþýðusambands Íslands kemur fram afstaða félagsins ásamt skýringum og athugasemdum. Íslandspóstur hefur engu við það bréf að bæta og vísar hér með til þess sem svar við kvörtun Alþýðusambands Íslands."

Með tölvupósti, dags. 30. maí 2016 var bréf ÍSP sent ASÍ til upplýsingar og jafnframt óskað eftir upplýsingum um hvort ASÍ teldi þörf á að koma að einhverjum frekari sjónarmiðum í málinu. Svar barst þann sama dag að svo væri ekki.

Verður nú gerð grein fyrir þeim gögnum sem vísað er til hér að ofan eftir því sem ástæða er til.

II.
Forsaga

1.
Bréf ASÍ til ÍSP, dags. 7. mars 2016

ASÍ lýsir aðdraganda málsins með eftirfarandi hætti í bréfi samtakanna til ÍSP, dags. 7. mars. 2016.

Þann 12.2. 2016 voru póstmerktar hjá Íslandspósti 74.721 bréfsendingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Um var að ræða umslag hvar í var eitt A4 blað með upplýsingum um kjarasamning ASI og SA frá 21.1. 2016 ásamt lykilorði vegna aðgang að rafrænni atkvæðagreiðslu um nefndan kjarasamning. Dreifing hófst skv. fyrirmælum ASÍ, 15.2 2016 og skyldi atkvæðagreiðslu lokið 24.2.2016.

Fyrirtækið Advania annaðist um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og fyrirtækið Umslag hvað varðar prentun o.fl. Kjörskrám aðildarsamtaka ASÍ var komið til Advania í formi kennitöluskrár. Prentun heimilisfangs byggðist á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Strax þann 15.2.2016 voru afhentar á skrifstofu ASÍ um það bil 1.500.- „óskilasendingar“ og daginn eftir álíka magn. Dagana á eftir bárust síðan endursendingar en í minna mæli. Þann 17.2. var haft samband við þjónustustjóra Íslandspósts, og borin fram kvörtun. Í framhaldinu var sendur eftirfarandi tölvupóstur til Íslandspósts:

„Vísað er til samtals fyrr í dag vegna póstsendinga fyrir Alþýðusamband Íslands. Mótmælt er harðlega því verklagi Íslandspósts að skila ekki pósti skv. áritun á lögheimili viðtakanda. Um 3000 bréf af liðlega 75000 sem póstburðargjöld hafa verið greidd af hafa nú verið afhent á skrifstofu ASÍ án þess að þau hafi verið borin út. Skv. upplýsingum þínum er endursending byggð á upplýsingum starfsmanna Íslandspósts um að tilteknir einstaklingar hafi ekki aðsetur þar sem lögheimili þeirra er skráð. Hin endursendu umslög eru flest merkt með bleikum miða, sum eru með engum miða auk þess í þessum endursendingarbunkum frá Íslandspósti eru sendingar sem sendar hafa verið frá Stólpa og Ríkisskattstjóra eins og umslög þeirra bera skýrt með sér. Hér með er þessu verklagi og framkvæmd mótmælt og þess krafist að Íslandspóstur sæki þessar endursendingar hingað á skrifstofu ASI og komi þeim til skila á lögheimili viðtakanda, en það er það heimilisfang sem á þau er ritað. Bréf þessi varða framkvæmd allsherjaratkvæðagreiðslu meðal félagsmanna ASÍ. Sú atkvæðagreiðsla stendur næstu daga og því brýnt að brugðist sé hratt og vel við. Áskilinn er réttur til þess að halda Íslandspósti til ábyrgðar.“

Þann 18.2. 2016 hafi síðan borist svar frá ÍSP þar sem skilningi ASI sé mótmælt (tölvupóstur) Jafnframt hafi ÍSP sótt endursendingar á bréfum Stólpa o.fl. og sendingar á Egilsstaði þann 20.2. 2016 sem endursendar höfðu verið en báru engar skýringar með sér.

Mótmæli ASÍ við verklagi ÍSP byggði félagið á eftirfarandi lagaákvæðum:

Mótmæli ASÍ vegna framkvæmdar Íslandspósts byggja á því, að skv. skýru ákvæði 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19 frá 2002 um póstþjónustu skal póstsendingu dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er skv. þessu ákvæði einungis heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Tæmandi talningu er síðan að finna í 32. gr. sömu laga um hvenær ekki telst hægt að koma póstsendingum til skila en það þá vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars land. Tilvísanir Íslandspósts til innanhúsreglna eða annarra reglna sem ekki eru í samræmi við framangreindar meginreglur og sem Íslandspóstur byggir á í andsvörum sínum er mótmælt en um 3000 endursendingar byggja á mati starfsmanna Íslandspósts án þess að tilraun hafi verið gerð til útburðar.

Áritun fyrrgreindra sendinga byggir á þjóðskrá sem haldin er skv. lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54 frá 1962. Þar eru skráð lögheimili manna er um skráningu þeirra gildir lög nr. 21 frá 1990. Þar segir í 2. mgr. 10. gr. *„Tilkynning um að lögheimili sé að heimili annars verður ekki tekin til greina ef hann mótmælir því að lögheimilið sé talið hjá honum.“* Í 1. mgr. sömu greinar segir síðan að ákvæði laga nr. 73 frá 1952 gildi um tilkynningar aðsetursskipta gildi um breytingar á skráningu lögheimila. 9. gr. þeirra laga geymir ítarlegar reglur í þessu efni en þar segir m.a: *„...Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir*

eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans. „

Samkvæmt þessum lagafyrirmælum eru löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

Íslandspósti ber skylda til þess að taka við og dreifa pósti í samræmi við lög og áritun sendanda. Fyrirtækið hefur engar heimildir að lögum til þess að neita að afhenda póstsendingar á skráð og óumdeild lögheimili manna hér á landi ef frá eru taldar tæmandi reglur 32. gr. laga nr. 19 frá 2002 um póstþjónustu. Fjarri lagi getur fyrirtækið byggt slíka neitun á upplýsingum einstakra bréfbera, húsráðenda sem vanrækja tilkynningarskyldu sína eða öðrum þeim ástæðum sem fyrirtækið hefur borið fyrir sig í samskiptum við ASÍ.

Í einu af svari fyrirtækisins segir jafnframt að „*Allar heimilisfangabreytingar [séu] skráðar í Póstfangagrunn Póstsins*". Þessi skrá virðist vera einkaskrá fyrirtækisins sem seldur er aðgangur að og haldin án tilskilinna leyfa skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Atkvæðagreiðsla um kjarasamning ASÍ og SA er lokið og lauk án þess að rúmlega 3000 félagsmönnum gæfist tækifæri til þess að nýta sér atkvæðisrétt sinn. Hér eru fyrri mótmæli við þjónustuneitun ítrekuð.

Gerð er krafa til þess að endurgreiddur verði sendingarkostnaður ASÍ vegna þeirra fyrstu 3120 póstsendinga sem bárust ASI fyrstu tvo daga atkvæðagreiðslunnar og sem aldrei var gerð tilraun til þess að bera út. Með vísan til 45. gr. laga um póstþjónustu er þess krafist að fyrirtækið viðurkenni bótaskyldu vegna þjónustuneitunar sinnar og að teknar verði upp viðræður um fjárhæð bóta. ASÍ mun í náinni framtíð þurfa að láta framkvæma viðlíka allsherjar atkvæðagreiðslur og þá sem nú hefur verið framkvæmd. Brýnt er að fyrir liggi skýrar samskiptareglur við Íslandspóst í því efni.

Með kvörtun ASí fylgdu einnig afrit af samskiptum félagsins við forstöðumann þjónustumála, frá 17. febrúar til 19, febrúar 2016.

2.

Bréf Íslandspósts, dags. 8. apríl 2016

ÍSP svaraði kvörtun ASI, með bréfi dags. 8. apríl 2016. Málsatvikum lýsir fyrirtækið með eftirfarandi hætti:

„.....Í erindinu er rakin sú afstaða ASÍ að ÍSP hafi borið að afhenda umræddar sendingar, sem endursendar voru ASI í febrúar sl., á skráð lögheimili viðtakenda, óháð því hvort viðkomandi væri þar búsettur í reynd. Í erindinu er þess krafist að ÍSP endurgreiði kostnað ASI vegna

póstsendinganna og viðurkenni bótaskyldu með vísan til 45. gr. laga nr. 19/2002, um póstþjónustu.“

Síðan segir ÍSP:
„Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP og ASÍ vegna málsins er það afstaða ÍSP að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um póstþjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Þá hefur Póst- og fjarskiptastofnun ekki gert athugasemdir við fyrirkomulagið í framkvæmd.

Hvað varðar lagagrundvöll fyrir þeim útburði sem framkvæmdur var og þeirri afstöðu sem fyrirtækið hélt fram í samskiptum sínum við ASÍ, segir eftirfarandi:

„Í 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 kemur fram að póstsendingu skuli dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um. Póstrekendum er heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfarifur og bréfakassar viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Póst- og fjarskiptastofnun hefur staðfest það í ákvörðun nr. 1/2012, að bréfarifur og bréfakassar viðtakanda samræmast ekki ákvæði byggingarreglugerðar þegar viðtakendur póstsending merkja ekki heimili sitt með fullu nafni heimilismanna. Í þeim tilvikum er ÍSP því heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002.“

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar. Þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skal póstrekandi endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfapóstsendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

Líkt og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ÍSP við ASÍ vegna málsins voru umrædd bréf endursend ASÍ þar sem viðtakandi var í þeim tilvikum ýmist ekki merktur á póstkassa á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfs sagði til um eða fyrir lá, svo sem á grundvelli tilkynningar

frá viðtakanda sjálfum eða núverandi íbúum á heimilisfangi samkvæmt utanáskrift bréfs, að viðtakandi var ekki lengur búsettur á því heimilisfangi sem utanáskrift bréfsins sagði til um.

Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögunum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögunum að póstrekanda beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eð viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002,sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, framar tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannarlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa þá ber póstrekanda, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunni enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.

Um póstfangagrunn tók félagið eftirfarandi fram:

„Að því er varðar athugasemdir í erindi ASÍ um Póstfangagrunn ÍSP þá er rétt að geta þess að grunnurinn hefur verið rekin með vitneskju Persónuverndar og hefur stofnunin ekki gert athugasemdir við rekstur hans."

Með vísan til framangreinds er það mat ÍSP að umrædd endursending póstsendinga ASÍ hafi samrýmst lögum og reglum. Er því þannig hafnað að ÍSP beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

III.
Niðurstaða

1.
Málavextir

Málavextir eru í stuttu máli þeir, að ASÍ afhenti ÍSP til dreifingar tæplega 75.000 póstsendingar sem ætlað var til dreifingar til félagsmanna aðildarsamtaka ASÍ. Efni póstsendinganna var lykilorð, sem félagsmenn þurftu að nota við rafræna atkvæðagreiðslu í tengslum við nýgerða kjarasamninga. Prentun heimilisfangs byggði á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá og telur ASÍ að Íslandspósti hafi verið skylt að dreifa þessum tilteknu póstsendingum samkvæmt áritun á bréfunum sem byggðu á skráðu lögheimili viðtakanda.

Eftir að dreifing hófst endursendi ÍSP ASÍ rúmlega 3000 póstsendingar með þeim skýringum að um væri að ræða svokallaðar óskilasendingar. Aðilum greinir á hvort ÍSP hafi verið heimilt að endursenda þessar sendingar. Verður nú gert grein fyrir þeim sjónarmiðum aðila sem máli skipta við úrlausn málsins sem og afstöðu stofnunarinnar til þeirra.

2.
Lögheimilisskráning o.fl.

2.1.
Sjónarmið ASÍ

ASÍ heldur því fram að ÍSP sé skylt að bera út póstsendingar í samræmi við áritun á bréfinu sjálfu, sem byggir á skráðu lögheimili viðtakanda skv. þjóðskrá.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990, er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu og samkvæmt 2. mgr. telst maður hafa fasta búsetu þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða eða annarra hliðstæðra atvika.

Þá vísar ASÍ einnig til 10. gr. laganna, þar sem fram kemur að ákvæði laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, skulu gilda um breytingar á lögheimili samkvæmt lögunum eftir því sem við á, en í 2. mgr. 9. gr. laganna komi eftirfarandi fram: *„...Hver húsráðandi er skyldur til að tilkynna aðsetursskipti einstaklinga, sem taka sér aðsetur í húsnæði á hans vegum eða hverfa úr því, eftir sömu reglum og þeir sjálfir eru tilkynningarskyldir. Sama skylda hvílir á forstöðumönnum hæla, sjúkrahúsa, skóla gistihúsa, fangelsa og annarra slíkra stofnana. Enn fremur ber hverjum húseiganda að fullnægja tilkynningarskyldu fyrir einstaklinga í húsnæði hans en hann er ekki ábyrgur fyrir því, að tilkynningarskyldu sé fullnægt fyrir framleigutaka í húsi hans. „*

Telur ASÍ að samkvæmt þessum lagafyrirmælum séu löglíkur taldar á því, að aðsetur manna og búseta sé skv. skráðu lögheimili og rétt í skilningi laga. Jafnframt er hverjum og einum húseiganda eða umráðamanni húsnæðis skylt að tilkynna með formlegum hætti aðsetursskipti þeirra sem í húsnæði hans hafa skráð lögheimili. Jafnframt bendir ASÍ á að engar lagaheimildir eru til þess að safna saman og halda aðrar skrár um aðsetur mann.

2.2.
Sjónarmið ÍSP

ÍSP aftur á móti vísar til að meðhöndlun umræddra póstsendinga hafi í öllum tilvikum verið í samræmi við viðskiptaskilmála félagsins og gildandi útburðarreglur, svo og lög nr. 19/2002 um póstþjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu með síðari breytingum. Bendir ÍSP sérstaklega á 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002 þar sem kemur fram að póstsendingu skuli dreift til að afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðkomandi eða þangað sem að utanáskrift segir að öðru leyti til um.

Í 32. gr. laga nr. 19/2002 er fjallað um óskilasendingar, þar kemur fram að óskilasendingum sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands skuli póstrekandi endursenda til sendanda.

Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003, sem sett er með heimild í 6 og 35. gr. laga nr. 19/2002, er fjallað um afhendingu póstsendingar. Þar segir meðal annars að póstsendingu skuli dreift eða hún afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskriftin segir að öðru leyti til um. Sérstaklega er fjallað um afhendingu á almennum bréfasendingum í ákvæðinu og segir meðal annars að slíkar bréfapóstsendingar teljist réttilega afhentar þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans eða starfsmanni í móttöku ef viðkomandi er fyrirtæki. Teljist slíkar sendingar réttilega afhentar ef bréfberi hefur sett þær í gegnum bréfarifu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar merktur.

Í 18. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna ákvæði um óskilasendingar. Þar kemur fram að póstsendingu telst ekki hafa verið skilað: a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar. Á sendingar sem ekki verður komið til skila skal að jafnaði rita ástæðuna fyrir því. Í því skyni má nota sérstaka miða eða stimpla.

ÍSP dregur síðan eftirfarandi ályktanir af lögum um póstþjónustu sem og reglugerð um alþjónustu:

„Að mati ÍSP verður sú krafa ekki ráðin af lögum nr. 19/2002, lögskýringargögnum með lögunum né reglugerðarákvæðum settum á grundvelli heimildar í lögunum að póstrekanda beri að afhenda póstsendingu á skráð lögheimili viðtakanda samkvæmt þjóðskrá, þegar póstrekandi hefur upplýsingar um að viðtakandi sé sannanlega ekki búsettur á skráðu lögheimili sínu eða viðkomandi ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa. Þvert á móti telur ÍSP ljóst af framangreindum ákvæðum laga nr. 19/2002 og reglugerðarákvæðum settra á grundvelli laganna, að markmið þeirra sé að tryggja, eftir fremsta megni, að póstsending komist í hendur rétts viðtakanda, en ekki að hún sé afhent á þeim stað sem utanáskrift segir til um, þegar ljóst er að réttur viðtakandi fyrirfinnst þar ekki. Að mati ÍSP ganga ákvæði laga nr. 19/2002,sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði reglugerðar nr. 364/2003, sem sett voru á grundvelli laganna, framar tilvísuðum ákvæðum sem rakin eru í erindi ASÍ. Liggi þannig fyrir að viðtakandi er sannarlega ekki búsettur á þeim stað sem utanáskrift sendingar segir til um eða að viðkomandi er ekki merktur á bréfarifu eða bréfakassa þá ber póstrekanda, að mati ÍSP, með vísan til framangreindra ákvæða, að endursenda umræddar póstsendingar til sendanda með útskýringum, líkt og gert var í tilviki ASÍ, þrátt fyrir að viðtakandi kunni enn að vera skráður með lögheimili sitt þar samkvæmt þjóðskrá.“

2.3.

Afstaða PFS

Markmið póstútburðar er að koma póstsendingum til skila til einstaklinga, hvort sem er til heimilis eða vinnu. Þannig er það ekki sjálfstætt markmið að póstsending sé afhent á tiltekinn áfangastað samkvæmt utanáskrift. Utanáskrift er leið til þess að ná því markmiði að póstsending berist til rétts viðtakanda.

PFS getur á hinn bóginn tekið undir það sjónarmið ASÍ að ákveðnar löglíkur séu fyrir því að einstaklingur sé til heimilis þar sem hann hefur skráð lögheimili og að sem meginreglu eigi að bera út póstsendingar miðað við skráð lögheimili, enda löglíkur fyrir því að viðkomandi sé til heimilis þar sem hann er með skráð lögheimil. Hins vegar hefur ÍSP ekkert forræði á þeirri

skráningu og/eða nauðsynlegum breytingum á skráningunni, þegar viðkomandi einstaklingur flytur. Skiptir þá engu máli hvort um varanlegan flutning er að ræða eða tímabundinn, eins og oft er í tilviki námsmanna. Skyldan til að tilkynna um aðsetursskipti hvílir þannig yfirleitt á viðkomandi einstaklingi. Jafnframt er það þekkt staðreynd að lögheimilisskráning er ekki endilega besta heimildin um raunverulegan íverustað einstaklinga, sbr. t.d. sá fjöldi póstsendinga sem ekki náðist að koma til skila miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir í málinu, alls 3.210 póstsendingar af liðlega 75.000 póstsendingum.

Enda er það svo að í lögum um póstþjónustu, sem og reglugerð um alþjónustu, er hvergi minnst á lögheimilisskráningu viðtakanda, né hún gerð að skilyrði fyrir réttri afhendingu póstsendinga. Þvert á móti er talið upp í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 19/2002, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, hvernig standa skal að réttri afhendingu. Áhersla laganna er þar einkum á, að finna skal réttan viðtakanda póstsendingarinnar. Engin þörf hefði verið á að telja upp þessar mismunandi leiðir að því er varðar rétta afhendingu póstsendingu ef sú regla hefði átt til að gilda án undantekninga, þ.e. að rétt afhending póstsendinga myndi einungis vera til staðar ef afhent væri á skráð lögheimili, eins og ASÍ krefst, jafnvel þó að póstrekanda væri kunnugt um að viðkomandi byggi þar ekki lengur. Að mati PFS myndi það ekki þjóna hagsmunum sendanda né viðtakanda ef útburðarreglur væru það strangar að einungis mæti afhenda á skráð lögheimili/samkvæmt utanáskrift, og að póstrekanda væri ekki heimilt að taka tillit til utanaðkomandi vitneskju, sem benti til þess að viðkomandi væri fluttur annað.

Ofangreindum reglum til fyllingar eru síðan ákvæði laganna og reglugerðar um alþjónustu um hvernig fara eigi með óskilasendingar. Samkvæmt 32. gr. laganna skal póstrekandi endursenda til sendanda þær óskilasendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands. Hliðstæðar reglur koma fram í 18. gr. reglugerðar um alþjónustu en þar eru talin upp eftirfarandi tilvik *a) Þegar viðtakandi skorast undan að taka við henni; b) þegar viðtakandi er fluttur eða finnst ekki; c) þegar sending hefur ekki verið sótt innan reglulegs geymslutíma þrátt fyrir að tilkynning hafi verið send út um komu hennar.*

Þessu skylt eru reglur um áframsendingar bréfa, þar sem einstaklingar geta keypt sér þá viðbótaþjónustu að senda bréf áfram, t.d. bréf sem stílað er á skráð lögheimili, á annan afhendingarstað en utanáskrift segir til um. En þessar reglur hafa einnig það að markmiði að auka líkur á að póstsendingar komist til skila til hins raunverulega viðtakanda.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að sú framkvæmd sem ÍSP viðhafði við útburð á þeim póstsendingum sem um er deilt í málinu hafi verið í samræmi við lög um póstþjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003.

3.
Um póstfangagrunn og fl.

3.1.
Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Einn af kröfum ASÍ er að ÍSP verði gert óheimilt að starfrækja póstfangagrunn sinn. Í svari ÍSP vegna þessa kom fram að póstfangagrunnurinn hafi verið rekinn með vitneskju Persónuverndar og að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við rekstur hans.

3.2.

Afstaða PFS

Póstfangagrunnur ÍSP er notaður til að halda skrá um hvar viðskiptavinir/viðtakendur póstsendinga eru staðsettir. Tilgangur póstfangagrunns er einkum að auðvelda útburð póstsendinga og þá um leið auka líkur á að póstsendingar komist til viðtakanda hverju sinni og minnka um leið líkur á því að póstsendingar séu bornar út á heimilisföng þar sem vitað er að viðkomandi er fluttur, enda almennt litið á grunninn, sem mikilvægt tæki til að auka gæði þjónustunnar. Póstfangagrunnur ÍSP er þannig í beinum tengslum við kjarnastarfsemi félagsins.

Samkvæmt gögnum málsins byggði ÍSP upplýsingar um að viðkomandi væri fluttur, ýmist á upplýsingum frá bréfberum, skráningum í póstfangagrunn þar sem viðkomandi tilkynnti flutning og greiddi fyrir áframsendingu eða frá núverandi íbúum á þeim heimilisföngum sem um ræðir þar sem upplýst var að viðkomandi væri fluttur, sbr. t.d. tölvupóstur, dags. 19. febrúar 2016 frá ÍSP til ASÍ sem fylgdi með erindi ASÍ.

Þá má einnig benda á að póstfangagrunnur til að halda utan um raunverulegan dvalarstað einstaklinga með það að markmiði að auka líkur á að póstsendingum verði komið til skila til rétts viðtakanda. Að slíkir póstfangagrunnar eru til staðar hjá öllum fyrirtækjum, sem eru í sambærilegri stöðu og ÍSP. Í tilskipun EB nr. 6/2008, um póstþjónustu, sem ekki hefur verið innleidd inn í íslenskan rétt kemur fram að taka þurfi afstöðu til þess hvort væntanlegum samkeppnisaðilum verði veittu aðgangur að þeim og með hvaða skilyrðum, sjá nánar grein 11a í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC.

Á sama hátt verður að líta svo á að starfræksla póstfangagrunns ÍSP sé nauðsynleg tæki til að auka gæði þjónustu fyrirtækisins og skilvirkni með því að minnka líkur á að bréf séu ekki afhent á heimilisföng þar sem sannarlega liggja fyrir upplýsingar um að viðkomandi einstaklingar eru fluttir.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja að póstfangagrunnur sé nauðsynlegt tæki til að útburður póstsendinga geti gengið greiðlega fyrir sig og starfræksla hans sé í samræmi við ákvæði laga um póstþjónustu nr. 19/2002.

4.

Krafa um bann eða opnun póstfangagrunnsins

4.1.

Sjónarmið ÍSP og ASÍ

Ein af kröfum ASÍ er að ÍSP opni fyrir aðgang að póstfangagrunni fyrirtækisins. Í svari ÍSP er ekki að finna afstöðu fyrirtækisins til þessarar kröfu.

4.2.

Afstaða PFS

Gagnagrunnshald um póstföng felur í sér vinnslu persónuupplýsinga skv. lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þannig lýtur meðferð umræddra upplýsinga, hvort heldur sem um er að ræða vistun, miðlun eða birtingu þeirra ákvæðum fyrrnefndra laga. Það er hlutverk Persónuverndar að annast framkvæmd þeirra. Það er því ekki á valdi PFS að banna notkun grunnsins eða mæla fyrir um opin aðgang að honum. Er því óhjákvæmilegt annað en að vísa kröfu kvartanda frá hvað þetta varðar.

PFS telur þó rétt að benda á að í tilskipun ESB nr. 2008/6/EC, sem ekki hefur verið innleidd í íslensk lög, eins og áður hefur komið fram, er að finna heimild fyrir eftirlitsstjórnvalið að kveða á um aðgang að póstfangagrunni.

Þá er á heimasíðu ÍSP notendum hins gefinn aðgangur að Póstfangagrunninum, undir heitinu „Póstlistinn minn"[1], þar kemur eftirfarandi fram:

„Þinn eigin heimilisfangalisti, þér að kostnaðarlausu. Þú getur átt marga lista, einn fyrir jólakort og annan fyrir boðskort; Þú getur leitað í póstfangagrunni eftir nafni...."

Hvort að þessi aðgangur, eins og honum er lýst á heimasíðu ÍSP sé nægjanlegur eða hentugur þegar kemur að prentun og pökkun póstsendinga í eins miklu magni og hér er um að ræða er PFS ekki kunnugt um. Stofnuninni telur hins vegar eðlilegt, m.a. í ljósi kröfu ASÍ um skýrar samskiptareglur við ÍSP, að ASÍ og ÍSP fari yfir hvort hægt sé að finna einhvern sameiginlega lausn, í ljósi þeirra hagsmuna sem hér um ræðir.

5.
Krafa um endurgreiðslu og skaðabætur

5.1.
Sjónarmið ASÍ og ÍSP

Í málinu fer ASÍ fram á að kostnaður vegna 3210 póstsendinga sem ekki hafi verið gerð tilraun til þess að bera út verði endurgreiddur og skaðabætur greiddar. ÍSP telur á hinn bóginn að umræddar endursendingar hafi samrýmst lögum og reglum. Hafnar ÍSP að fyrirtækinu beri að endurgreiða ASÍ sendingarkostnað vegna umræddra bréfa eða að ÍSP beri nokkra skaðabótaábyrgð á meintu tjóni ASÍ vegna bréfanna.

5.2.
Afstaða PFS

Póstþjónusta er skilgreint í 4. gr. laganna, þar segir. *„Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn greiðslu."*

Samkvæmt þessari skilgreiningu hefst hin eiginlega póstmeðferð þegar við móttöku póstsendingar og um leið fellur greiðsluskylda á sendandann. Lögin gera því ekki ráð fyrir að sendendur geti fengið endurgreiðslu jafnvel þó að póstsendingin komist ekki til skila til þess viðtakanda sem skráður er á bréfið. Með öðrum orðum ekki verður, eins og hér stendur á, greint á milli þessara þátta þegar metið er hvort endurgreiðsluskylda hafa stofnast.

Af ofangreindu leiðir að ASÍ á ekki rétt á endurgreiðslu vegna þeirra póstsendinga sem ekki komust til skila.

Samkvæmt 38. gr. laga um póstþjónustu er póstrekendum ekki gert skylt að greiða skaðabætur þó póstsendingum seinki. Tekur þetta ákvæði til allra póstsendinga óháð tegund. Hvað varðar svokallaðar almennar sendingar þá er ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir sendingar sem glatast, hvort sem það er að öllu eða einhverju leyti, sbr. 39. gr. laganna. Þær póstsendingar sem ASÍ póstlagði og hér er fjallað um teljast til almennra sendinga og falla þar með undir þetta

[1] http://www.postur.is/leit?q=p%C3%B3stfangagrunnur

ákvæði laga um póstþjónustu. Samkvæmt 43. gr. er ekki gert ráð fyrir því að óbeint tjón verði bætt.

Þá verður ekki talið að atvik séu með þeim hætti að þau geti fallið undir 45. gr. laga um póstþjónustu, eins og krafist er af hálfu ASÍ, en samkvæmt ákvæðinu getur PFS mælt fyrir um að póstrekandi greiði skaðabætur þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir laganna.

Eins og fram kemur hér að ofan er það niðurstaða PFS að meðferð ÍSP á þeim 3210 póstsendingum sem komu frá ASÍ og þá um leið endursending þeirra til ASÍ hafi verið í samræmi við ákvæði laga um póstþjónustu, um afhendingu póstsendinga sem og þær reglur sem gilda um endursendingu póstsendinga. Af því leiðir að hvorki er þörf á að taka afstöðu til kröfu ASÍ um endurgreiðslu né skaðabætur.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að ASÍ eigi rétt á endurgreiðslu á kostnaði vegna kostnaðar við greiðslu burðagjalds, á grundvelli laga um póstþjónustu nr. 19/2002.

Ákvörðunarorð

Kröfu Alþýðusamband Íslands um að banna eða opna aðgang að póstfangagrunninum er vísað frá.

Framkvæmd Íslandspósts ohf. við útburð atkvæðakjörseðla Alþýðusambands Íslands var í samræmi við 4. mgr. 31. gr. sbr. 1. mgr. 32 gr. laga um póstþjónustu nr. 19/2002.

Kröfu um endurgreiðslu og/eða skaðabætur samkvæmt lögum um póstþjónustu nr. 19/2002 er hafnað.

Ákvörðun þessi er kæranleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmál.

Reykjavík, 17. nóvember 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2018

Efni: Frumvarp til laga um póstþjónustu
Tilv. 201811-0017

Bændasamtök Íslands fengu sent til umsagnar frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál, með tölvubréfi frá nefndasviði Alþingis þann 8. nóvember sl. Frestur til að skila umsögn var veittur til 29. nóvember. Bændasamtökin hafa farið yfir efni frumvarpsins og gera eftirfarandi athugasemdir.

I

Í fyrsta lagi árétta samtökin að þjónusta Íslandspóst er nauðsynleg fyrir bændur og fyrirtæki á landsbyggðinni. Á þeim svæðum sem langt er í afhendingarstað vara, svo sem lyfja og varahluta, eru póstsendingar gríðarlega mikilvægur hluti af fullnægjandi búsetuskilyrðum. Bændasamtökin hafa lagst gegn ýmsum breytingum sem gerðar hafa verið á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003, sbr. reglugerð nr. 858/2015, og bent á að ef áætlunin er að draga úr kostnaði við dreifingu með því að fækka póstdreifingardögum sé eðlilegt að líta til landsins alls en ekki aðeins dreifbýlis. Samtökin leggja þunga áherslu á að lágmarksþjónusta við hinar dreifðari byggðir landsins verði ekki skert frekar.

II

Varðandi inntak alþjónustu í 9. gr. frumvarpsins leggja samtökin áherslu á að dreifing innan alþjónustu skuli vera tveir dagar, eins og frumvarpið liggur fyrir er það meginreglan sem ekki skuli gerðar undantekningar á nema tímabundið og í algjörum undantekningartilvikum. Í 41. gr. er m.a. að finna víðtæka heimild til handa ráðherra til að kveða á um nánari útfærslu á þjónustu sem fellur undir alþjónustu skv. 9. gr. Stjórnvöld hafa þannig mikið að segja um það á hverjum tíma hver lágmarksþjónusta innan alþjónustu skuli vera. Bændasamtökin líta á póstþjónustu sem hluta af nauðsynlegustu innviðum samfélagsins sem eðlilegt er að allir landsmenn hafi sambærilegan aðgang að og leggja enn og aftur áherslu á að tryggja þarf jafnræði milli dreifbýlis og þéttbýlis.

III

Bændasamtökin telja reglugerheimild til handa ráðherra heldur rúma til takmarkana á póstþjónustu við landsbyggðina sem gengur gegn markmiðum frumvarpsins í 1. gr. sem er að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstþjónustu um land allt og til og frá landinu.

Bændur búa við það að fá póst ekki borinn heim eins og aðrir heldur í póstkassa sem í mörgum tilvikum er ekki sjáanlegur frá heimili viðtakanda. Samtökin leggja til að heimildin verði þrengd og það komi fram með skýrum hætti að póstþjónusta verði áfram tryggð í hinum dreifðari byggðum landsins, sér í lagi í ljósi þess að ólíklegt er að þeirri þjónustu verði sinnt af aðilum á markaði.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Guðrún Vaka Steingrímsdóttir

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Nefndasvið Alþingis
B.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis 8. nóvember síðastliðinn, um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál á þingskjali 293.

FA vísar til fyrri umsagna sinna við drög þáverandi innanríkisráðuneytis og síðar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að frumvörpum um sama efni, en þær voru sendar ráðuneytunum 8. febrúar 2016 og 14. ágúst 2017 og fylgja umsögn þessari sem fylgiskjöl.

Félagið ítrekar þá afstöðu sem þar kom fram, að það fagnar löngu tímabærri innleiðingu á þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins og markmiði frumvarpsins um afnám einkaréttar hins opinbera. Félagið styður markaðs- og verzlunarfrelsi á öllum mörkuðum, þar með töldum póstmarkaðnum.

Skortur á greiningu á Íslandspósti

Meginljóð á þessu frumvarpi telur FA hins vegar vera hinn sama og á fyrri tvennum frumvarpsdrögum. Frumvarpinu fylgir engin greining sem heitið getur á rekstri og samkeppnisháttum Íslandspósts ohf. undanfarin ár. Félagið vill ítreka það sem kemur fram í fyrri umsögnum, að enn er ósvarað spurningum um hvort Íslandspóstur hafi með ólögmætum hætti brotið gegn ákvæðum laga um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttar og samkeppnisrekstrar með því að tekjur af einkaréttarrekstri hafi verið látnar niðurgreiða samkeppnisrekstur.

Rétt er að rifja eftirfarandi upp úr fyrri umsögnum: *„Íslandspóstur hefur á undanförnum árum varið háum fjárhæðum í fjárfestingar í skyldum og óskyldum rekstri, í samkeppni við einkaaðila. Liggja þarf fyrir hver var uppruni þess fjármagns sem fór í þær fjárfestingar og hvort aðskilnaður einkaréttarhlutans og samkeppnisrekstrar hafi verið í samræmi við lög og reglur. Að mati FA er nauðsynlegt að botn sé fenginn í þau mál áður en einkarétturinn er afnuminn og Íslandspóstur í framhaldinu seldur. Annars er augljóslega vitlaust gefið við einkavæðinguna og hætta á að nýjum eigendum verði afhent fyrirtæki með mikla og ósanngjarna meðgjöf í samkeppni við keppinauta sína."*

Ráðuneytið hefur í engu sinnt þessum ábendingum og ekki unnið nauðsynlega heimavinnu áður en frumvarp var lagt fyrir Alþingi. Allir ágallar fyrri frumvarpsdraga eru því áfram á þessu frumvarpi:

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

- Engin tilraun er gerð til að meta áhrif á samkeppni á þeim fjölmörgu mörkuðum sem Íslandspóstur hefur haslað sér völl á en fyrirtækið starfar meðal annars í prentsmiðjurekstri, sendlaþjónustu, sendibílaþjónustu, flutningsmiðlun, hugbúnaðargerð, gagnageymslu, fjölpóstdreifingu, sölu sælgætis, minjagripa, leikfanga, bóka og ritfanga, allt í samkeppni við einkaaðila.
- Áfram vantar upplýsingar um hver er uppruni fjármagns, sem Íslandspóstur hefur fjárfest í samkeppnisþjónustu Íslandspósts, bæði innan og utan alþjónustu. Það skal ítrekað hér að það er með miklum ólíkindum að stjórnendur fyrirtækisins hafi árum saman getað komið sér hjá því að svara þessari spurningu með óyggjandi hætti. Getuleysi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og annarra opinberra stofnana við að leiða fram þessi gögn og upplýsingar er einnig með ólíkindum.
- Það markmið frumvarpsins að „efla samkeppni á markaði fyrir póstþjónustu" næst síður ef núverandi einkaréttarhafi nýtur ósanngjarns og ólögmæts forskots á keppinauta sína.

Á síðustu mánuðum hefur enn fjölgað ástæðum til að gera þá greiningu, sem FA telur nauðsynlega forsendu fyrir samþykkt frumvarpsins sem um ræðir. Íslandspóstur ohf. stefnir nú í greiðsluþrot og hefur farið fram á að Alþingi samþykki að 1.500 milljónir af fé skattgreiðenda verði lánaðar fyrirtækinu. Um endurgreiðsluna er allsendis óvíst. Þegar um svo háar fjárhæðir er að ræða, er eðlilegt og nauðsynlegt að Alþingi fái svör um það hversu miklu fé stjórnendur Íslandspósts hafa tapað á ævintýramennsku í samkeppnisrekstri.

Afkoma einkaréttar og Kínasendingar

Rekstrarvandi Íslandspósts er ekki eingöngu til kominn vegna fækkunar bréfa og pakkasendinga frá Kína, eins og látið er í skína í greinargerð frumvarpsins. Afkoma af bréfasendingum í einkarétti hefur verið ágæt undanfarin ár og árin 2016 og 2017 raunar umfram ákvæði póstlaga um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þannig er mat Póst- og fjarskiptastofnunar að árið 2016 hafi umframhagnaðurinn verið 16%.

Hvað Kínasendingarnar varðar, er tap vegna þeirra einungis hluti af tapinu á samkeppnisrekstri Íslandspósts innan alþjónustu. Að mati Félags atvinnurekenda hefur ekkert staðið í vegi fyrir því að fyrirtækið innheimti hærra umsýslugjald af móttakendum sendinga, með svipuðum hætti og póstfyrirtæki í t.d. Svíþjóð og Noregi, til að standa undir kostnaði við dreifingu pakka frá Kína og öðrum þróunarríkjum. Á Íslandi nemur þetta umsýslugjald nú yfirleitt 595 krónum. Í Svíþjóð er það 1.050 krónur og 2.370 krónur í Noregi, að því er fram kom í fréttum Stöðvar 2 28. nóvember 2018. Í sama fréttatíma sagði forstjóri Íslandspósts að fyrirtækið hefði ekki viljað fara þá leið að hækka umsýslugjaldið.

Vandséð er hvernig það samræmist ákvæðum núgildandi laga um að gjaldskrár innan alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði.

Í 17. grein frumvarpsins er hnykkt á því að gjaldskrár vegna pakkasendinga frá útlöndum skuli taka mið af raunkostnaði, en eins og áður segir er ekki hægt að sjá að núgildandi löggjöf hafi með neinum hætti útilokað slíkt. Sú spurning vaknar því óneitanlega hvort stjórnendur Íslandspósts beri ekki sjálfir ábyrgð á því tapi, sem verið hefur á Kínasendingunum og skattgreiðendur eru nú beðnir að fjármagna. Þannig er í rauninni verið að dreifa kostnaði fyrirtækisins af Kínasendingum til allra skattgreiðenda, í stað þess að þeir sem nota þjónustuna beri hann eins og eðlilegt verður að teljast.

Tillaga um óháða úttekt

Félag atvinnurekenda hefur í tvígang lagt til við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið að gerð verði óháð úttekt á Íslandspósti. Í bréfi FA til ráðherra 26. nóvember síðastliðinn (með afriti til fjármálaráðherra) segir m.a.:

„Augljóst er að ýmsar spurningar um rekstrarvanda Íslandspósts brenna á þingmönnum, sem taka þurfa ákvörðun um hvort 1.500 milljónum af fé skattgreiðenda skuli ráðstafað til hins opinbera hlutafélags. Að mati Félags atvinnurekenda munu ekki fást svör við þeim spurningum nema gerð verði óháð úttekt á rekstri félagsins undanfarin ár. Fyrir liggur að Póst- og fjarskiptastofnun telur það ekki hlutverk sitt að kafa ofan í ævintýri stjórnenda Íslandspósts í samkeppnisrekstri. Þá er Ríkisendurskoðun vanhæf til að gera úttekt á rekstrinum, enda er hún endurskoðandi reikninga Íslandspósts. Við blasir að fá þurfi öflugt, óháð endurskoðunarfyrirtæki til að taka út rekstur fyrirtækisins.

FA kom þessari tillögu á framfæri við ráðuneytið á fundi 17. september síðastliðinn en telur ástæðu til að ítreka hana hér með formlegum hætti. Að minnsta kosti þrjár ástæður eru fyrir því að ráðuneytið ætti að biðja um slíka úttekt:

1. *Leiða þarf í ljós hverjir bera ábyrgð á þeim ákvörðunum sem komið hafa Íslandspósti í núverandi stöðu.*
2. *Fyrirbyggja þarf að skattgreiðendur þurfi aftur að hlaupa undir bagga með Íslandspósti eða öðrum opinberum hlutafélögum, sem hafa farið offari í samkeppnisrekstri.*
3. *Leiða þarf fram uppruna þess fjármagns, sem notað hefur verið í fjárfestingar samkeppnisrekstri Íslandspósts áður en Alþingi samþykkir frumvarp ráðherra um afnám einkaréttar Íslandspósts. Ella er hætt við að til verði fyrirtæki, sem jafnvel verði einkavætt á næstu árum, en njóti mjög ósanngjarnrar forgjafar á samkeppnismarkaði."*

Einföldun regluverks

FA fagnar þeim ákvæðum frumvarpsins sem gera ráð fyrir að einfalda og minnka regluverk í póstgeiranum. Þannig fagnar félagið því að starfsemi póstrekenda sé ekki leyfis- heldur skráningarskyld. FA gerir út af fyrir sig ekki athugasemdir við

að inn í lögin komi í fyrsta sinn ákvæði um fjölpóst og fríblöð, í þeim tilgangi að neytendur geti afþakkað slíkar sendingar. Hins vegar er mikilvægt að þenja ekki út eftirlit á póstmarkaði umfram það sem nú er.

Að lokum
Félag atvinnurekenda áskilur sér rétt til að gera frekari athugasemdir við málið á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,

Ólafur Stephensen
Framkvæmdastjóri FA

Fylgiskjöl:
Umsögn FA um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu 8. febrúar 2016
Umsögn FA um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu 14. ágúst 2017
Bréf FA til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra 26. nóvember 2018

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

FELAG ATVINNUREKENDA

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

8. febrúar 2016

Efni: Umsögn Félags atvinnurekenda um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu

Þann 19. janúar 2016 óskaði innanríkisráðuneytið eftir umsögnum um drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu. Félag atvinnurekenda vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Með frumvarpinu er lögð til umtalsverð breyting á umhverfi póstþjónustu hér á landi, þ.e. afnám einkaréttar hins opinbera á sviði póstþjónustu. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins 2008/6/EB. FA fagnar slíkri breytingu enda styður félagið markaðs- og verslunarfrelsi á öllum mörkuðum, þ.m.t. póstþjónustumarkaðnum.

FA telur þó nauðsynlegt að meiri upplýsingar liggi fyrir um rekstur og stöðu Íslandspósts áður en frumvarp sem þetta verður að lögum. Innanríkisráðherra hefur boðað að afnám einkaréttarins sé þáttur í undirbúningi fyrir einkavæðingu fyrirtækisins. Að mati FA er nauðsynlegt að ljúka rannsókn Samkeppniseftirlitsins á margvíslegum meintum brotum Íslandspósts á samkeppnislögum, sem staðið hafa í allt að sjö ár, áður en haldið verður áfram á þeirri vegferð að undirbúa einkavæðingu fyrirtækisins. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins snýr meðal annars að því hvort Íslandspóstur hafi með ólögmætum hætti brotið gegn ákvæðum laga um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttar og samkeppnisrekstrar með því að tekjur af einkaréttarrekstri hafi verið látnar niðurgreiða samkeppnisrekstur. Þá takast Íslandspóstur og Póst- og fjarskiptastofnun enn á um kostnaðarbókhald félagsins. Ekki hefur verið unnt að birta lögum samkvæmt afkomu mismunandi rekstrarþátta Íslandspósts (einkaréttar, samkeppnisrekstrar innan alþjónustu og samkeppnisrekstrar utan alþjónustu) í síðustu tveimur ársskýrslum fyrirtækisins vegna þess að PFS hefur ekki viðurkennt bókhaldsaðferðir fyrirtækisins.

Íslandspóstur hefur á undanförnum árum varið háum fjárhæðum í fjárfestingar í skyldum og óskyldum rekstri, í samkeppni við einkaaðila. Liggja þarf fyrir hver var uppruni þess fjármagns sem fór í þær fjárfestingar og hvort aðskilnaður einkaréttarhlutans og samkeppnisrekstrar hafi verið í samræmi við lög og reglur. Að mati FA er nauðsynlegt að botn sé fenginn í þessi mál áður en einkarétturinn er afnuminn og Íslandspóstur í framhaldinu seldur. Annars er augljóslega vitlaust gefið við einkavæðinguna og hætta á að nýjum eigendum verði afhent fyrirtæki með mikla og ósanngjarna meðgjöf í samkeppni við keppinauta sína.

Í frumvarpinu er að finna ýmsar nýjar skilgreiningar í 5. gr., m.a. á hugtökunum fjölpóstur og fríblöð. Í athugasemdum við 5. gr. kemur fram að ástæða þess sé m.a. sú að gert sé ráð fyrir því að móttakendur hafi skýra heimild samkvæmt lögunum til að hafna móttöku fjölpósts og fríblaða. Ákvæði um þá heimild

[illegible] | 103 Reykjavík | Sím. 588 [illegible]
[illegible]@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.[illegible]

er í nýju ákvæði 30. gr. um óumbeðnar fjöldasendingar. Neytendur geta í dag afþakkað móttöku slíkra sendinga með tilkynningu um slíkt, m.a. með merkingu á póstkassa. Bent er á að þessi tegund pósts telst ekki falla undir alþjónustu samkvæmt 9. gr. frumvarpsins. Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með framkvæmd laganna samkvæmt 3. gr. frumvarpsins. Séu ákvæði um fjölpóst og fríblöð sett inn í lög um póstþjónustu er dreifing slíks pósts þar með orðin eftirlitsskyld. Að mati FA er slík aukning á eftirliti ekki í samræmi við markmið frumvarpsins um að draga úr eftirliti á póstmarkaði.

Samkvæmt 8. gr. frumvarpsins skal Póst- og fjarskiptastofnun setja reglur um almennar heimildir. Þá skal hún setja skilyrði fyrir veitingu almennrar heimildar skv. 6. gr. Í texta frumvarpsins er vísað til 7. gr. en ljóst er að þar er um misritun að ræða þar sem 6. gr. fjallar um almenna heimild. Í liðum a-j eru talin upp þau skilyrði sem geta verið sett fyrir veitingu almennrar heimildar. B-liður hefur að geyma skilyrðið um að gjaldskrá póstrekanda sé háð eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Póstrekandi er skilgreindur í 5. gr. sem *aðili sem veitir póstþjónustu sem alþjónustuveitandi eða samkvæmt almennri heimild.* Verði ákvæði b-liðar 2. mgr. 8. gr. að lögum er heimilt að hafa eftirlit með gjaldskrám allra póstrekenda, þeirra sem sinna alþjónustu og annarra. Þetta er breyting frá gildandi lögum en samkvæmt c-lið 1. mgr. 15. gr. getur Póst- og fjarskiptastofnun sett það sem skilyrði fyrir veitingu rekstrarleyfa *að gjaldskrá rekstrarleyfishafa fyrir alþjónustu sé háð eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar [...]* Eftirlitið er samkvæmt ákvæðinu bundið við gjaldskrá rekstrarleyfishafa fyrir alþjónustu. Ákvæði frumvarpsins gengur þar með lengra en slíkt gengur ljóslega gegn markmiði frumvarpsins um að draga úr eftirliti á póstmarkaði.

Þá vekur athygli að með frumvarpinu eru verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar aukin og að öllum líkindum þar með skörun verkefna stofnunarinnar og Samkeppniseftirlitsins. Slíkt stingur mjög í stúf við tillögu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar um að sameina Póst- og fjarskiptastofnun Samkeppniseftirlitinu.

Virðingarfyllst,

Inga Skarphéðinsdóttir

Inga Skarphéðinsdóttir lögfræðingur

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. ágúst 2017

Efni: Umsögn Félags atvinnurekenda um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu

Hinn 12. júlí síðastliðinn óskaði sveitarstjórnar- og samgönguráðuneytið eftir umsögnum um drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu. Félag atvinnurekenda vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

FA vísar til umsagnar sinnar um fyrri frumvarpsdrög um póstþjónustu, frá því í janúar 2016. Félagið fagnaði markmiði frumvarpsins um afnám einkaréttar hins opinbera og löngu tímabærri innleiðingu á þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins 2008/6/ESB, enda styður félagið markaðs- og verslunarfrelsi á öllum mörkuðum.

Í umsögn FA, sem send var þáverandi innanríkisráðuneyti 8. febrúar 2016, voru rök færð fyrir því að meiri upplýsingar þyrftu að liggja fyrir um rekstur og stöðu Íslandspósts áður en frumvarp sem þetta yrði að lögum. Ljúka þyrfti rannsókn Samkeppniseftirlitsins á meintum samkeppnisbrotum Íslandspósts áður en hægt væri að leggja grunn að mögulegri einkavæðingu ríkisfyrirtækisins. FA benti á að ósvarað væri spurningum um hvort Íslandspóstur hefði með ólögmætum hætti brotið gegn ákvæðum laga um bókhaldslegan aðskilnað einkaréttar og samkeppnisrekstrar með því að tekjur af einkaréttarrekstri hafi verið látnar niðurgreiða samkeppnisrekstur.

„Íslandspóstur hefur á undanförnum árum varið háum fjárhæðum í fjárfestingar í skyldum og óskyldum rekstri, í samkeppni við einkaaðila. Liggja þarf fyrir hver var uppruni þess fjármagns sem fór í þær fjárfestingar og hvort aðskilnaður einkaréttarhlutans og samkeppnisrekstrar hafi verið í samræmi við lög og reglur. Að mati FA er nauðsynlegt að botn sé fenginn í þau mál áður en einkarétturinn er afnuminn og Íslandspóstur í framhaldinu seldur. Annars er augljóslega vitlaust gefið við einkavæðinguna og hætta á að nýjum eigendum verði afhent fyrirtæki með mikla og ósanngjarna meðgjöf í samkeppni við keppinauta sína," sagði í fyrri umsögn FA.

Ekkert mat lagt á áhrif á samkeppni

FA átelur að í greinargerð frumvarpsins skuli þessi þungamiðja í gagnrýni FA ekki vera dregin fram, þegar farið er yfir umsagnir hagsmunaaðila um fyrra frumvarp. Hér er augljóslega um algjört lykilatriði að ræða. Jafnframt gagnrýnir félagið harðlega að í greinargerðinni sé engin tilraun gerð til að leggja mat á áhrif frumvarpsins á samkeppni á þeim fjölmörgu mörkuðum sem Íslandspóstur starfar á, en ríkisfyrirtækið hefur haslað sér völl meðal annars í prentsmiðjurekstri, sölu sælgætis, ritfanga, bóka, leikfanga og minjagripa,

flutningsmiðlun, gagnageymslu, sendibílaþjónustu og þannig mætti áfram telja – allt í samkeppni við einkaaðila.

Afstaða FA er óbreytt frá því fyrri frumvarpsdrög voru send til umsagnar. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins lauk í raun án niðurstöðu um meint samkeppnisbrot Íslandspósts, en gerð var sátt við fyrirtækið um bætta samkeppnishætti. Sáttin þýðir ekki mikið annað en að Íslandspóstur heitir að fara að lögum í framtíðinni og tekin hefur verið upp aðgangsstýring í húsakynnum fyrirtækisins til að upplýsingar berist ekki á milli deilda. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins svaraði ekki þeirri spurningu hvaðan fjármagnið kom, sem fjárfest hefur verið í samkeppnisþjónustu Íslandspósts, bæði innan og utan alþjónustu.

Hver er uppruni fjármagns í samkeppnisrekstri?
Fjárlaganefnd Alþingis fékk ekki heldur slík svör þegar spurningunni var beint til forsvarsmanna Íslandspósts og Póst- og fjarskiptastofnunar á fundum nefndarinnar í apríl og maí 2015. FA hefur beint erindum til innanríkisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar til að hvetja þessar stofnanir til að beita sér fyrir að það verði upplýst hver er uppruni þeirra fjármuna sem fjárfestir hafa verið í samkeppnisrekstri Íslandspósts. Það hefur engan árangur borið. Það er í raun með ólíkindum að stjórnendur Íslandspósts hafi árum saman getað komið sér hjá því að svara þessari spurningu með því að leggja fram gögn sem sýna með óyggjandi hætti uppruna fjármagns sem fjárfest hefur verið í samkeppnisrekstri. Sömuleiðis er getuleysi ráðuneytisins og annarra opinberra stofnana við að leiða fram þessi gögn og upplýsingar með miklum ólíkindum.

Félag atvinnurekenda telur að fá þurfi þessar upplýsingar á hreint áður en frumvarpið er lagt fram. Augljóst er að það markmið frumvarpsins að „stuðla að virkri samkeppni" næst síður ef núverandi einkaréttarhafi nýtur ósanngjarns og ólögmæts forskots á keppinauta sína. Skiptir þá ekki öllu hvort fyrirtækið er áfram í eigu ríkisins eða verður einkavætt, nema hvað í síðara tilvikinu væru sterkar líkur á að verið væri að afhenda einkaaðilum umtalsverð verðmæti, sem stjórnendur Íslandspósts hefðu með ólögmætum hætti fært samkeppnisrekstri fyrirtækisins.

Upplýsingar vantar um tekjur og kostnað
FA gagnrýnir sömuleiðis að á sama tíma og ráðuneytið leggur fram frumvarp til afnáms einkaréttar hefur það ekki með neinum hætti beitt sér fyrir því að PFS og ÍSP starfi á grundvelli núverandi regluverks og upplýsi um tekjur og kostnað einstakra rekstrarþátta. Þetta er grundvallaratriði ef stuðla á að samkeppni.

Fyrirtæki sem hafa áhuga á að koma inn á póstmarkaðinn og veita Íslandspósti samkeppni þurfa að vita á hvaða forsendum það er. Þannig eru vísbendingar um að alþjónustan taki á sig hlutfallslega mun stærri hlut sameiginlegs kostnaðar en samkeppnisrekstur utan alþjónustu. Í reikningum Íslandspósts kemur fram að á árinu 2013 hækkaði rekstrarkostnaður innan alþjónustu um rúmlega 700 mkr. á sama tíma og tekjur hækkuðu um rúmlega 100 mkr. sem leiddi til mjög versnandi afkomu. Rekstrarkostnaður utan alþjónustu lækkaði hins vegar um

rúmlega 370 mkr. en tekjur stóðu í stað. Engin tilraun hefur verið gerð til að skýra þessar breytingar á afkomu, sem þó er full ástæða til.

Sömuleiðis er augljós sóun í rekstri Íslandspósts, til dæmis í markaðskostnaði. Þeirri spurningu er ósvarað hvernig slík sóun býr til kostnað til alþjónustu, samhliða því að ganga á eigið fé fyrirtækisins og þar með verðmæti þess við hugsanlega sölu.

Félagsmenn FA hafa á undanförnum mánuðum og árum farið fram á að ráðuneytið veiti upplýsingar um ofangreindan kostnað og alþjónustubyrði. Þær upplýsingar hafa ekki legið á lausu, þrátt fyrir að skýrt sé kveðið á um birtingu þeirra í reglugerð 313/2005 um fjárhagslegan og bókhaldslegan aðskilnað í rekstri póstrekenda. Um er að ræða algjört grundvallaratriði og þessar upplýsingar verða að liggja fyrir og vera opinberar, áður en lengra er haldið og frumvarp lagt fyrir þingið. Ella getur löggjafinn illa myndað sér skoðun á því hvaða áhrif frumvarpið hafi á samkeppni á þeim mörkuðum þar sem Íslandspóstur starfar.

Umdeilanlegar forsendur

Í greinargerð frumvarpsins eru gefnar forsendur sem eru vægast sagt umdeilanlegar. Þannig er vísað til þess að með minnkandi póstmagni geti einkaréttur ekki lengur staðið undir kostnaði við að viðhalda alþjónustu miðað við óbreytta þjónustu. Þá segir í greinargerðinni að rekstur Íslandspósts hafi verið „í járnum" undanfarin ár og stjórnendur fyrirtækisins unnið að undirbúningi fyrir opnun markaða með því að hagræða í rekstri, m.a. með því að draga úr þjónustu, loka afgreiðslustöðum og fækka starfsfólki.

Hér virðist skautað býsna létt yfir ýmsar staðreyndir mála. Í fyrsta lagi hefur afkoma af einkaréttarstarfsemi Íslandspósts, þ.e. dreifingu hefðbundins bréfapósts undir 50 grömmum, verið ágæt undanfarin ár, enda hefur fyrirtækið getað sótt nánast sjálfkrafa hækkanir á gjaldskrá sinni innan einkaréttar til Póst- og fjarskiptastofnunar, með tilvísun til samdráttar í fjölda bréfa og hækkandi kostnaðar. Á sama tíma hefur afkoma af samkeppnisrekstri verið afleit, eins og sýnt er fram á í minnisblaði Fjárstoðar ehf., sem unnið var fyrir Félag atvinnurekenda og Póstmarkaðinn og ráðuneytið hefur undir höndum.

Á sama tíma og verðskrár innan einkaréttar hafa hækkað um tugi prósenta, meðal annars með vísan til hækkandi launakostnaðar, hafa verðskrár Íslandspósts fyrir samkeppnisþjónustu hækkað lítið sem ekkert. Þannig benti FA á það fyrr á þessu ári að einkaréttarþjónusta hefði hækkað um 62,5% frá því í júlí 2012, en á sama tíma hefði gjaldskrá fyrir dreifingu fjölpósts, þar sem Íslandspóstur á í samkeppni, ekki hækkað um krónu. Er dreifikerfið þó hið sama og kostnaðarliðirnir þeir sömu að stærstu leyti. Einkarekin fyrirtæki, sem dreifa fjölpósti, hafa ekki getað haldið verðskrám sínum óbreyttum sökum mikilla kjarasamningsbundinna hækkana. Þá eru skýrar vísbendingar um gífurlegan afslátt Íslandspósts frá þessari verðskrá, jafnvel upp á 60-70%. Verið er að veita kaupendum fjölpóstsendinga mun meiri afslátt en keppinautar Íslandspósts njóta hjá fyrirtækinu, sem brýtur þvert gegn ákvæðum sáttarinnar. Flest bendir til að fjölpóstþjónusta Íslandspósts sé rekin með verulegu tapi.

Hagræðingaraðgerðir Íslandspósts hafa fyrst og fremst komið niður í einkaréttarþjónustunni, þ.e. dreifingu bréfapósts út um land. Hins vegar hefur verið ráðist í gríðarlegar fjárfestingar í samkeppnisþjónustunni til að gera ríkisfyrirtækið betur í stakk búið að keppa við einkaaðila. Einkavæddur Íslandspóstur myndi jafnframt njóta þeirrar meðgjafar.

Félag atvinnurekenda telur að ráðuneytið þurfi í raun að skýra sérstaklega hvers vegna það fjallar með jafnvillandi og brotakenndum hætti um rekstur og afkomu Íslandspósts í greinargerð með frumvarpi sem hefur það markmið að „stuðla að virkri samkeppni."

Eins og rakið hefur verið hér að ofan telur Félag atvinnurekenda að ráðuneytið þurfi að leiða fram margvísleg gögn og upplýsingar sem varpa skýrara ljósi á rekstur og afkomu Íslandspósts og þá forgjöf, sem fyrirtækið hefur fengið í samkeppni á póstmarkaði af tekjum, sem því voru skapaðar með lögbundu einkaleyfi. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins eru fyrrverandi einkaleyfishafar enn í markaðsráðandi stöðu í mörgum nágrannalöndum þar sem einkaréttur í póstþjónustu hefur verið afnuminn. Engin ástæða er til að ætla að það verði öðruvísi á Íslandi. Þeim mun mikilvægara er að draga fram þær upplýsingar og svara þeim spurningum sem fjallað hefur verið um hér að ofan.

Dregið úr eftirliti

FA fagnar því, líkt og í fyrri umsögn, að til standi að einfalda og minnka eftirlit í póstgeiranum. Líkt og í fyrri umsögn gerir FA hins vegar athugasemdir við að inn í póstlögin eigi að setja ákvæði um fjölpóst og fríblöð (3. grein), þar sem dreifing slíkra vara telst þá orðin eftirlitsskyld. Þetta gengur að mati FA gegn því markmiði frumvarpsins að draga úr eftirliti á póstmarkaði. FA fagnar því hins vegar að mark skuli tekið á athugasemd félagsins við fyrri frumvarpsdrög; um að of langt væri gengið með ákvæði um að gjaldskrá allra póstrekenda skyldi háð eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar. Það ákvæði hefur nú verið fellt út úr frumvarpsdrögunum.

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með ráðuneytinu um málið.

Virðingarfyllst,

Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri

Húsverslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8620
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Sigurður Ingi Jóhannsson ráðherra
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 26. nóvember 2018

Efni: Óháð úttekt á rekstri Íslandspósts ohf.

Félag atvinnurekenda gætir hagsmuna ýmissa keppinauta Íslandspósts ohf. Félagið hefur undanfarin ár gagnrýnt framgöngu Íslandspósts á samkeppnismörkuðum, þar sem ríkisfyrirtækið hefur seilzt æ lengra í samkeppni við einkafyrirtæki. Að mati FA hefur ekki verið sýnt með óyggjandi hætti fram á að tekjur af einkaréttarrrekstri Íslandspósts hafi ekki verið notaðar til fjárfestinga og rekstrar samkeppnisþjónustu fyrirtækisins.

Íslandspóstur ohf. hefur nú óskað eftir láni frá ríkinu vegna rekstrar- og greiðsluörðugleika, að upphæð 1.500 milljónir króna. Í ljós hefur komið að þær skýringar, sem fjármálaráðuneytið hefur gefið Alþingi á þörfinni fyrir lánið stangast að mörgu leyti á við mat Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á rekstri og fjárhag fyrirtækisins, en stofnunin telur að tekjutap vegna fækkandi sendinga bréfa undir 50 grömmum, sem Íslandspóstur hefur enn einkarétt á, hafi verið bætt fyrirtækinu að fullu í gegnum gjaldskrárhækkanir á undanförnum misserum.

Jafnframt hefur komið fram hjá PFS að samkvæmt yfirliti stofnunarinnar um bókhaldslegan aðskilnað Íslandspósts hafi einkaréttur skilað um 497 millj. kr. hagnaði á árinu 2016 umfram raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði og að umframhagnaður hafi því numið um 16% af tekjum. Samkvæmt ársskýrslu Íslandspósts vegna ársins 2017 var umframhagnaður 370 millj. kr. umfram raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Á sama tíma liggur fyrir að tap af samkeppnisrekstri innan alþjónustu hefur verið töluvert á undanförnum árum bæði af innlendum sem erlendum sendingum, þrátt fyrir að gjaldskrá alþjónustu skuli skv. 4. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði og lúti sérstöku gjaldskráreftirliti PFS.

Ennfremur liggur fyrir að Íslandspóstur hefur á umliðnum árum tapað miklu fé á fjárfestingum í samkeppnisrekstri og lánveitingum til dótturfélaga. Þar nægir að nefna prentsmiðjuna Samskipti og ePóst.

Augljóst er að ýmsar spurningar um rekstrarvanda Íslandspósts brenna á þingmönnum, sem taka þurfa ákvörðun um hvort 1.500 milljónum af fé skattgreiðenda skuli ráðstafað til hins opinbera hlutafélags. Að mati Félags atvinnurekenda munu ekki fást svör við þeim spurningum nema gerð verði óháð úttekt á rekstri félagsins undanfarin ár. Fyrir liggur að Póst- og fjarskiptastofnun

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

telur það ekki hlutverk sitt að kafa ofan í ævintýri stjórnenda Íslandspósts í samkeppnisrekstri. Þá er Ríkisendurskoðun vanhæf til að gera úttekt á rekstrinum, enda er hún endurskoðandi reikninga Íslandspósts. Við blasir að fá þurfi óflugt, óháð endurskoðunarfyrirtæki til að taka út rekstur fyrirtækisins.

FA kom þessari tillögu á framfæri við ráðuneytið á fundi 17. september síðastliðinn en telur ástæðu til að ítreka hana hér með formlegum hætti. Að minnsta kosti þrjár ástæður eru fyrir því að ráðuneytið ætti að biðja um slíka úttekt:

1. Leiða þarf í ljós hverjir bera ábyrgð á þeim ákvörðunum sem komið hafa Íslandspósti í núverandi stöðu.
2. Fyrirbyggja þarf að skattgreiðendur þurfi aftur að hlaupa undir bagga með Íslandspósti eða öðrum opinberum hlutafélögum, sem hafa farið offari í samkeppnisrekstri.
3. Leiða þarf fram uppruna þess fjármagns, sem notað hefur verið í fjárfestingar samkeppnisrekstri Íslandspósts áður en Alþingi samþykkir frumvarp ráðherra um afnám einkaréttar Íslandspósts. Ella er hætt við að til verði fyrirtæki, sem jafnvel verði einkavætt á næstu árum, en njóti mjög ósanngjarnrar forgjafar á samkeppnismarkaði.

Félag atvinnurekenda er eins og áður reiðubúið að ræða samkeppni á póstmarkaði og úrbætur á samkeppnisumhverfinu við ráðuneytið.

Virðingarfyllst,

Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA

Afrit: Bjarni Benediktsson fjármálaráðherra

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

PÓSTURINN

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll,
101 Reykjavík.

Reykjavík, 5. desember 2018.

Efni: Umsögn Íslandspósts ohf. um frumvarp til laga um póstþjónustu.

Íslandspóstur sendir hér með meðfylgjandi athugasemdir við frumvarp til laga um póstþjónustu, sbr. þingskjal 293 – 270. mál, lagt fram á 149. löggjafarþingi.

Íslandspóstur hefur þrívegis áður gert athugasemdir við frumvarpsdrög um póstþjónustu, fyrst með bréfi dags. 8. febrúar 2016, þá með bréfi dags. 14. ágúst 2017 og síðast með bréfi dags. 4. júlí 2018. Hér með fylgja athugasemdir Íslandspósts við fyrirliggjandi frumvarp, en jafnframt telur félagið rétt að benda á að fyrri athugasemdir eiga enn við í mörgum atriðum. Þess er vænst að þær verði hafðar til hliðsjónar þeim athugasemdum, sem fylgja með bréfi þessu.

Virðingarfyllst,

Fh. Íslandspósts ohf.

Ingimundur Sigurpálsson,
forstjóri

Frumvarp til laga um póstþjónustu

þingskjal 293 - 270. mál, lagt fram á 149. löggj. þingi

I. Almennar athugasemdir

Af hálfu Íslandspósts ohf. er litið svo á að mörg atriði sem kveðið er á um í frumvarpinu séu mikilvæg fyrir framtíð póstþjónustu á Íslandi. Í því sambandi er fyrst og fremst vísað til þess að gert er ráð fyrir að einkaréttur ríkisins á tiltekinni póstþjónustu verði afnuminn. Er það og í samræmi við ítrekaða afstöðu stjórnar Íslandspósts ohf. þar á lútandi. Eitt meginmarkmið frumvarpsins er þannig að stuðla að opnun póstmarkaðar á Íslandi. Afnám einkaréttar er til samræmis við tilskipun Evópusambandsins 2008/6/EC um breytingu á tilskipun 97/67/EC, en fyrrnefndri tilskipun var ætlað að opna fyrir samkeppni og draga úr regluverki á sviði póstþjónustu („de-regulation"). Í frumvarpinu er samhliða kveðið á um alþjónustuskyldur ríkisins á sviði grunnpóstþjónustu („universal service"), sem ætlað er að tryggja lágmarksþjónustu að því er varðar tilteknar póstsendingar, til samræmis við kröfur sem gerðar eru í nefndri tilskipun Evrópusambandsins.

Framangreindum markmiðum frumvarpsins ber að fagna. Á hinn bóginn er ljóst að nefndar breytingar á fyrirkomulagi póstþjónustu munu fyrirsjáanlega hafa í för með sér ákveðin *vandamál*, sem ekki verður séð að tekið sé nægilega mið af í frumvarpinu. Í því sambandi ber annars vegar að líta til þess að óljóst er hvernig staðið verður að fjármögnun og greiðslum vegna alþjónustubyrði í bráð og lengd og hins vegar virðist og vera sem að gert sé ráð fyrir því, þó svo að talað sé um „opnun markaða", að opinbert eftirlit og afskipti af póstþjónustu sé *jafnvel aukið* frá því sem nú er. Er það ekki samrýmanlegt meginmarkmiðinu um opnun markaðar og aukna samkeppni á þessu sviði.

Óumdeilt er að einkaréttur á póstþjónustu hefur í gegnum tíðina fyrst og fremst þjónað þeim tilgangi að *tryggja fjármögnun* á kostnaðarbyrði sem leitt hefur af veitingu alþjónustu um allt land, en af hálfu Íslandspósts ohf. hefur ítrekað verið sýnt fram á að hagnaður af einkaréttarpóstþjónustu, sérstaklega eftir að draga fór úr fjölda póstsendinga, hefur ekki nema að hluta til staðið undir þeirri byrði, og hún því verið ófjármögnuð nema með því að gengið hefur verið á eigið fé Íslandspósts ohf. Ljóst er að afnám einkaréttar mun *fyrirsjáanlega* leiða til þess að ófjármögnuð byrði vegna alþjónustu eykst enn frekar frá því sem nú er. Er því óhjákvæmilegt að tekið sé með *beinum hætti* á þessum atriðum í frumvarpinu. Alþjónustuveitandi, hvort sem það yrði Íslandspóstur ohf., eða annar aðili, mun ljóslega á engan hátt geta staðið undir fjármögnun alþjónustubyrðar nema að hún sé *að fullu fjármögnuð* af ríkinu samhliða veitingu þjónustunnar.

Þá er og ljóst að hið víðtæka eftirlit sem Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að hafa gagnvart alþjónustuveitanda getur leitt til verulega skertrar samkeppnisstöðu slíks aðila og raunar gert stöðu hans á „samkeppnismarkaði" afar erfiða. Má jafnvel ætla að nefnt fyrirkomulag muni geta stuðlað að óheftri „rjómafleytingu" af hálfu þeirra aðila sem hasla munu sér völl á sviði afmarkaðra þátta póstþjónustu, en munu ekki sækjast eftir að veita „alþjónustu" með þeim kvöðum og skilyrðum sem því fylgja.

Þá verður og að benda á að mörk milli póstþjónustu annars vegar, sbr. nefnt frumvarp, og landflutninga á grundvelli laga nr. 40/2010 hins vegar eru óljós og er óhjákvæmilegt að taka lagaskil þar að lútandi samhliða til skoðunar. Er t.d. augljóst að unnt er að annast talsverðan hluta þjónustu sem fellur undir frumvarpsdrögin í gervi landflutninga. Af því leiðir að kvaðir, eftirlit, rekstrargjöld til ríkissjóðs o.fl., sem gilda á sviði póstþjónustu, munu ekki taka til sambærilegrar þjónustu sem veitt er á grundvelli laga nr. 40/2010 um landflutninga. Fær þetta trauðla staðist og raunar alls ekki.

Með vísan til framangreinds, svo og til sjónarmiða sem vikið verður að hér á eftir, leyfir Íslandspóstur ohf. sér að gera eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins. Í kafla II. er fjallað um *megin* athugasemdir Íslandspósts ohf., að því er framangreind atriði varðar, en í kafla III. er fjallað um önnur atriði sem telja má að huga þurfi að nánar og betur megi fara.

II. Megináherslur varðandi breytingar á einstökum ákvæðum frumvarpsins

a) Óljós mörk milli laga landflutningalaga og laga um póstþjónustu

Um 2. gr.

Samkvæmt lögum um landflutninga nr. 40/2010, landflutningalög, sbr. hér að framan, fjalla þau lög skv. 1. gr. þeirra um „allan vöruflutning með ökutæki á landi ... enda annist flytjandi flutning". Skv. 2. gr. laganna telst flytjandi sá sem með samningi tekur að sér vöruflutning með ökutæki fyrir annan, og undir vöruflutninga falla „allir vöruflutningar á Íslandi með ökutækjum...". Þó lögin taki ekki samkvæmt 5. gr. til „póstflutninga sem falla undir lög um póstþjónustu" er ljóst að það virðist vera valkvætt fyrir þjónustuveitandann hvort hann skilgreinir þjónustu sína sem „póstþjónustu" eða landflutningaþjónustu, enda er andlag þjónustunnar að talsverðu leyti hið sama, þ.e. t.d. pakkar, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 12/2000 og ákvörðun nr. 27/2002. Er það í raun svo í dag að landflutningafyrirtæki hér á landi hafa, á grundvelli laga nr. 40/2010, annast slíka flutninga í samkeppni við Íslandspóst ohf. sem póstrekanda, en án nokkurra kvaða sem leiða af lögum um póstþjónustu. Er ljóst að á þessu þarf að taka skýrt í lögunum, sérstaklega eftir „opnun póstmarkaðarins". Er því lagt til að sérstaklega sé kveðið á um að landflutningar á sendingum sem falla undir póstþjónustu skulu lúta lögum um póstþjónustu.

Við bætist 3. mgr., sem hljóði svo:

„Lög þessi taka og til vöruflutninga samkvæmt lögum nr. 40/2010 um landflutninga þegar um er að ræða flutning á vörum sem skilgreindar eru sem póstsendingar samkvæmt lögum þessum".

b) Um val á alþjónustuveitanda

Um 11. gr.

Í 1. mgr. 11. gr. er fjallað um val á alþjónustuveitanda. Af hálfu Íslandspósts ohf. er litið svo á að *fyrirsjáanlegt sé*, miðað við markaðs- og landfræðilegar aðstæður hér á landi, að hluti af þeirri alþjónustu sem miðað er við að veitt sé, á jafnræðisgrundvelli, muni óhjákvæmilega leiða til verulegrar fjárhagslegrar byrði, sem íslenska ríkið þurfi að taka mið af þegar samið er við alþjónustuveitanda (eða hann útnefndur). Á hinn bóginn er og ljóst að gera má ráð fyrir að þjónusta sem samsvarar alþjónustu geti komist á laggirnar á markaðsforsendum á tilteknum markaðssvæðum (þéttbýli), a.m.k. að því er varðar ákveðnar tegundir sendinga.

Í samræmi við framangreint má telja eðlilegt að lokamálsgrein 11. gr. verði 1. mgr. ákvæðisins, þ.e. að markaðskönnun fari fram *áður* en ráðist sé í úrlausn þess hvernig staðið verði að því að tryggja alþjónustu. Ef í ljós kemur að markaðsaðilar muni veita lágmarksþjónustu á ákveðnum svæðum væri æskilegast að ekki kæmi til frekari afskipta ríkisins heldur réðist veiting þjónustu þar af markaðslögmálum, m.a. m.t.t. almennra samkeppnissjónarmiða.

Að því marki sem markaðskönnun leiddi í ljós að alþjónustustigi verði *ekki* náð, t.d. á ákveðnum landsvæðum, komi til þess að ákveða hvernig fyrirkomulagi þar að lútandi yrði best farið. Gæti ráðherra þá ákveðið að gera samning við fyrirtæki með almenna heimild, eitt eða fleiri, til að

sinna slíkum skyldum. Mikilvægt er þá að við samningsgerð sé *strax* gert ráð fyrir að ríkið greiði kostnað við veitingu alþjónustu (byrði). Ef ekki er ákveðið að gera samning við tiltekna aðila, að undangengnu opnu, gagnsæju og hlutlægu ferli, sbr. 2. mgr., er eðlilegt að farin sé útboðsleið, sbr. niðurlag 1. mgr., en ætla má að um slíkt útboð fari samkvæmt ákvæðum laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, og ekki þurfi að fjalla frekar um það í lögum um póstþjónustu. Að mati Íslandspósts ohf. er eðlilegt að líta svo á að einhliða útnefning alþjónustuveitanda, sbr. 3. ml. 1. mgr., yrði *þrautalending*, ef fyrri tvær aðferðirnar gengju ekki upp. Útnefning við þessar aðstæður er fyrirsjáanlega mjög íþyngjandi fyrir þann sem útnefndur yrði, og því eðlilegt að það fyrirkomulag kæmi *því aðeins til* að aðrar leiðir væru fullreyndar.

Með vísan til framangreinds er eftirfarandi tillaga sett fram um fyrirkomulag 11. gr.:

11. gr. hljóði svo:

„Ráðherra getur látið framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt sé að tryggja alþjónustu með úrræðum sem kveðið er á um í 2.-4. mgr.

Ráðherra ákveður hvort hann gerir samning við fyrirtæki með almenna heimild, eitt eða fleiri, til að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 9. gr. Við samningsgerð getur ráðherra notið liðsinnis Póst- og fjarskiptastofnunar og m.a. leitað álits stofnunarinnar á kostnaði ríkisins við slíka samninga með tilliti til fjárhagslegrar byrði fyrir alþjónustuveitanda. Við val á þjónustuveitanda eða þjónustuveitendum skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Samninga við alþjónustuveitanda eða veitendur má afmarka við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti póstþjónustu.

Jafnframt getur ráðherra ákveðið að bjóða alþjónustuveitingu út samkvæmt lögum um opinber innkaup.

Ef ekki er unnt að tryggja alþjónustu með samningsgerð skv. 2. mgr., eða útboði skv. 3. mgr. getur ráðherra ákveðið að útnefna fyrirtæki til að sinna þjónustunni".

c) <u>Um umsókn um fjárframlög vegna alþjónustubyrðar</u>

<u>Um 12. gr.</u>

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um „umsóknir útnefnds fyrirtækis um fjárframlög vegna alþjónustu". Af ákvæðinu má ráða að gert sé ráð fyrir að póstrekandi sem sé útnefndur til að sinna skyldum ríkisins varðandi alþjónustu geti „sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir". Með öðrum orðum er ráðgert að til þess geti komið að aðili sé útnefndur samkvæmt 11. gr., til að annast þess vegna allar skyldur íslenska ríkisins á sviði alþjónustu, jafnvel á öllu landinu, og að viðkomandi *skuli bera þá kostnaðarbyrði sem af því hlýst*, en *geti sótt um* fjárframlag til Póst- og fjarskiptastofnunar til að tryggja sér sanngjarnt endurgjald. Þetta fyrirkomulag *gengur á engan hátt upp*, að áliti Íslandspósts ohf., og eru fyrir því allnokkrar ástæður. Raunar má segja, sé tillit tekið til allra aðstæðna, að umrætt fyrirkomulag geti *þegar í stað* stefnt allri alþjónustu hér á landi í óefni. Teldist það ábyrgðarhluti ef alþjónustu yrði þannig stefnt í voða.

Ljóst er að hlutfall alþjónustubyrði hér á landi, m.t.t. hinna dreifðu byggða og fámennis, er hátt miðað við heildartekjur af póstþjónustu. Má ráðgera að hlutfall ófjármagnaðrar byrði hér á

landi sé nú u.þ.b. 7-10% af rekstrartekjum Íslandspósts ohf. Er þá ekki tekið tillit til þess að við niðurfellingu einkaréttar muni byrðin aukast *enn frekar.* Það er ljóst að sá sem útnefndur er verður frá fyrsta degi slíkrar útnefningar fyrir *gríðarlegum kostnaði* sem mun þegar hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur. Sú ráðagerð frumvarpsins að útnefndur aðili, telji hann að alþjónusta valdi honum hreinum kostnaði, *geti sótt um fjárframlög* er því algjörlega óraunhæft fyrirkomulag. Af þeim ástæðum verður að telja óhjákvæmilegt að forsenda útnefningar skv. 11. gr., sbr. 12. gr., sé að útnefndum aðila sé *fyrirfram tryggð greiðsla* til að standa undir alþjónustubyrðinni. Er það og til samræmis við almenna viðskiptahætti. Þurfa ákvæði 11. og 12. gr. að endurspegla þetta.

Í 3. mgr. 12. gr. er fjallað um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. Verður ekki séð að nefnd skilgreining standist ákvæði *72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar.* Í ákvæðinu er kveðið á um að byrði sé þá fyrst ósanngjörn í skilningi laganna, þ.e. teljist til „reiknaðs taps", að tapið eða aðstæðurnar teljist hafa „veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu". M.ö.o. virðist ráðgert að útnefndur alþjónustuveitandi skuli ekki fá endurgjald vegna kostnaðar vegna byrðarinnar nema að rekstrargetu og efnahag viðkomandi sé stefnt í hættu. Er þetta ákvæði í raun fráleitt með öllu. Ríkið getur ekki lagt svo alvarlegar og íþyngjandi byrðar á félag eða annan aðila og *því aðeins* greitt fyrir það bætur, að viðkomandi sé kominn að mörkum rekstrarstöðvunar eða að verða gjaldþrota. Af orðanna hljóðan má þar að auki jafnframt ætla að sönnunarbyrðin sé lögð á hinn útnefnda aðila.

Þá er í 4. mgr. fjallað um svonefndan markaðsávinning, sem draga megi frá tapi alþjónustuveitanda við útreikning sanngjarns endurgjalds. Þó svo að nefnt fyrirbæri sé þekkt, m.a. frá sviði fjarskipta, er afar ólíklegt m.t.t. þess að póstmarkaður er *fallandi markaður*, að þetta eigi hér við. Þá er og óljóst hvað átt er við með orðunum „æviferilsáhrif, alnánd", o.s.frv., og vandséð að þýðingu hafi að nota svo óljósar viðmiðanir.

Í niðurlagsákvæði 12. gr. er kveðið á um að kostnaður vegna alþjónustu greiðist úr ríkisjóði „samkvæmt heimild í fjárlögum". Bent er á að telja verður nauðsynlegt að slíkar heimildir liggi fyrir þegar samið er við alþjónustuveitanda, þ.e. fyrirfram, áður en þjónustan er veitt, en slíkt verði ekki háð síðari ákvörðunum Alþingis.

Með vísan til framangreinds er eftirfarandi tillaga sett fram um fyrirkomulag 12. gr.:

12. gr. hljóði svo:

Greiðslur til útnefnds fyrirtækis vegna alþjónustu.

Ef póstrekandi er útnefndur, sbr. 11. gr., skal tryggja honum samhliða sanngjarnt endurgjald fyrir þá alþjónustubyrði sem felst í útnefningu hans, sbr. og 4. mgr.

Telji póstrekandi að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað, umfram endurgjald sem ákvarðað er skv. 1. mgr., getur hann sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt viðbótarendurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir.

Með hreinum kostnaði er í 2. mgr. átt við kostnað póstrekanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi, ef til er að dreifa, sbr. 5. mgr.

Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar.

Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins á sviði póstþjónustu.

Ráðherra getur látið gera nýja markaðskönnun ef talið er að forsendur hennar hafi breyst verulega frá því að gerður var samningur um alþjónustu eða fyrirtæki útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu.

Kostnaður vegna alþjónustu greiðist úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

d) Verðskrá alþjónustuveitanda

Um 17. gr.

Óhjákvæmilegt er að gera nokkrar athugasemdir við ákvæðið.

Í fyrsta lagi er lagt til að í stað þess að vísa til gjalda sé vísað til „verðs", þ.e. að talað sé um „verð" fyrir þjónustuna en ekki gjöld.[1]

Í öðru lagi er óljóst hvað átt er við með „smásölugjaldskrá" í 2. mgr. Er þar væntanlega átt við að verð fyrir *stök bréf* allt að 50 g innan alþjónustu skuli vera sú sama um allt land. Ekki er þörf á því fyrir alþjónustuveitendur að vera með sérstaka „smásölugjaldskrá" og óljóst hvað átt er við með því.

Í þriðja lagi felur ákvæðið í sér mikla forsjárhyggju að því er varðar afskipti Póst- og fjarskiptastofnunar af verðlagningu innan alþjónustu. Í reynd er það svo að eini áskilnaður tilskipunar Evrópusambandsins er að verð í alþjónustu sem slík séu *„almenningi viðráðanleg"*, en ekki er kveðið á um sérstakar fjárhæðir þar að lútandi. Telja verður, eftir að einkaréttur verður afnuminn, að verð á markaði muni mótast á eðlilegum viðskiptaforsendum, þar sem þjónustuveitendur munu bjóða verð til að freista þess að fá neytendur til að nýta þjónustu sína. Leiðir það jafnan til þess að verð verða „viðráðanleg" fyrir notendur. Telja verður eðlilegt að Póst- og fjarskiptastofnun hafi almennt eftirlit með verðlagningu á markaði fyrir alþjónustur, eins og ráðgert er í tilskipun Evrópusambandsins, en að *ekki sé gripið inn í eða kvaðir lagðar á* alþjónustuveitanda nema að sterkar vísbendingar séu um að verð séu orðin *óviðráðanleg* fyrir almenning. Er rétt að 3. mgr. ákvæðisins endurspegli þetta, þ.e. að Póst- og fjarskiptastofnun sé einungis heimilt að óska eftir að gerð sé grein fyrir kostnaðargrundvelli að verðlagning á markaði teljist ekki vera viðráðanleg fyrir notendur.

Í fjórða lagi er gerð athugasemd við ákvæði 5. mgr. Þar er mælt fyrir um að alþjónustuveitanda sé „heimilt" að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Hér er í raun um að ræða atriði sem talið er að leiði af skyldu *markaðsráðandi* aðila til að haga verðlagningu sinni á jafnræðisgrundvelli, þ.e. að eðlilegt sé að þeir sem afhenda mikið magn pósts í einu, svo og þeir sem taka að sér að safna saman pósti og koma

[1] Verði fallist á þessa breytingu þyrfti að breyta öðrum ákvæðum frumvarpsins, þar sem fjallað er um nefnda gjaldskrá, í verðskrá.

með hann forunninn eða flokkaðan til alþjónustuveitanda, njóti þess sparnaðar sem afhending mikils magns eða söfnun skapar. Við innleiðingu ákvæðisins á árinu 2002 var sérstaklega tekið fram að slíkar verðskrár tækju mið af framangreindu, sbr. 5. mgr. 16. gr. núgildandi laga. Nú er búið að lauma þessari viðmiðun út. Er því lagt til að tekið verði upp í 5. mgr. 17. gr. frumvarpsins ákvæði hér að lútandi. Þá er og bent á að samkvæmt dómi ECJ í máli sem nefnt er „b-post-mál" (C-340/13) var talið málefnalegt að veita sérstaka afslætti til þeirra sem „framleiða" póst, þ.e. auka póstmagn í umferð, en slíkt getur verið mikilvægt á fallandi markaði.

Með vísan til framangreindra athugasemda er gerð eftirfarandi tillaga um orðalag 17. gr. frumvarpsins:

17. gr. hljóði svo:

Verðskrá alþjónustuveitanda.

Verð fyrir alþjónustu skulu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna.

Verðskrá fyrir einstök bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land.

Verðskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal verðskrár vegna pakkasendinga til landsins, skulu a.m.k. taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Verðskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi.

Leiði rannsókn Póst- og fjarskiptastofnunar, að höfðu samráði við alþjónustuveitendur og aðra hagsmunaaðila, til þess að ætla megi að verðskrár fyrir alþjónustu uppfylli ekki kröfur 1. mgr. um að vera viðráðanlegar fyrir notendur getur stofnunin krafist þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli verðskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun getur í því sambandi og krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði.

Póst- og fjarskiptastofnun getur við eigin útreikninga á kostnaði, sbr. 4. mgr., tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af verðskrám á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekanda.

Alþjónustuveitanda er heimilt að setja sérstaka verðskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík sérverðskrá skal taka mið af beinum sparnaði sem afhending mikils magns póstsendinga í einu, svo og söfnun, forflokkun og önnur meðferð póstsendinga sem afhentar eru í miklu magni í einu, skapar hjá alþjónustuveitanda. Verðskráin getur tekið til dreifingar um land allt sem og svæðisbundinnar dreifingar. Alþjónustuveitanda er heimilt að miða við ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landsvæðum við útreikninga á sérstakri verðskrá.

Þá er alþjónustuveitanda og heimilt að bjóða sendendum sérstaka afslætti sem ætlað er að stuðla að aukinni notkun á póstþjónustu.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun verðskrá alþjónustu ekki uppfylla skilyrði þessarar greinar gerir stofnunin kröfu um úrbætur.

Nánar skal kveðið á um bókhald og verðskrár í reglugerð, m.a. um einstaka vöruflokka á einstaklingsmarkaði sem falla undir kvöð um samræmda verðskrá, um aðferðir við eignamat, afskriftir, ávöxtunarkröfu og gerð kostnaðarlíkana.

Nú verður alþjónustuveitandi ekki við fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt grein þessari og getur þá stofnunin ákveðið póstrekanda dagsektir skv. 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, með síðari breytingum, þar til bætt er úr.

Um 18. gr.

Með vísan til þeirra eftirlitsheimilda sem lagt er til að komi fram í 17. gr. er lagt til að 18. gr. verði felld úr frumvarpinu. Þau úrræði sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur skv. tillögu að 17. gr. tekur eðli máls samkvæmt hvort tveggja til *upphaflegrar* verðskrár á sviði alþjónustu og einnig *breytinga.*

Ljóst er að það *verðlagseftirlit* sem kveðið er á um í 18. gr. frumvarpsins er í engu samræmi við það meginmarkmið þess að auka samkeppni og opna póstmarkaðinn. Áskilnaður 18. gr. um að breytingar á gjaldskrá séu tilkynntar með ákveðnum fyrirvara gerir það að verkum að samkeppni milli alþjónustuveitenda og þeirra sem starfa á grundvelli almennrar heimildar verður afar sérstök og gengur raunar ekki upp. Meðan markaðurinn er virkur og verð eru í samræmi við viðmiðanir 17. gr., þ.e. *viðráðanleg notendum*, eru þessi afskipti Póst- og fjarskiptastofnunar *með öllu óþörf* og þekkjast vart á öðrum þjónustumörkuðum. Hér ber og að hafa í huga að málsmeðferð hjá Póst- og fjarskiptastofnun *getur tekið langan tíma* og hindrað eðlilega samkeppni á markaði á meðan, auk þess sem t.d. kærur til Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála geta tekið allt að eitt ár (sjá t.d. mál 12/2017, málsmeðferðartími hjá úrskurðarnefnd 11 mánuðir). Má allt eins ráðgera að málsmeðferðartími í einstökum málum innan stjórnsýslu póstþjónustu geti verið nálega 1,5-2 ár.

18. gr. falli brott.

III. Aðrar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

Um 2. gr.

Almennt

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að lögin taki til póstþjónustu í atvinnuskyni. Óljóst er hvort ákvæðið taki til póstþjónustu sem veitt væri t.d. af góðgerðar- eða íþróttafélögum í ágóðaskyni, þ.e. óljóst er hvort þar sé um að ræða póstþjónusta *í atvinnuskyni* í skilningi ákvæðisins. Þetta þarf að afmarka nánar.

Um 4. gr.

4. tl.

Í frv. er fjallað ítarlega um ábyrgðarsendingar. Er þar lýst að einhverju leyti hvað getur falist í slíkri sendingu, svo og að til geti komið afbrigði. Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að kveða svo ítarlega á um hvað í „ábyrgðarsendingu" felst, heldur gæti verið heppilegra að vísa einfaldlega til þess að um sé að ræða *„sendingu sem póstrekandi ábyrgist með fyrir fram ákveðnum skilmálum"*. Sjá tillögu í kafla IV. kafla hér á eftir.

7. tl.

Í töluliðnum er fjallað um bréfakassasamstæður. Í 4. mgr. 31. gr. núgildandi laga er mælt fyrir um að bréfarifur og bréfakassar skuli vera í samræmi við „ákvæði byggingarreglugerðar" en áður var gert ráð fyrir að staðsetning þeirra væri í samræmi við ákvæði reglugerðar um póstþjónustu. Reynsla af gildandi fyrirkomulagi hefur ekki verið góð að mati Íslandspósts ohf. og leiðir til umtalsverðrar óþarfa alþjónustubyrði fyrir íslenska ríkið. Víða erlendis hefur verið farið inn á þá braut að gera aðgengi að póstkössum /póstkassasamstæðum auðveldara fyrir póstrekendur, til að draga úr kostnaði. Ljóst er að hagsmunir sveitarfélaga við skipulagningu á móttöku á póstsendingum eru ekki endilega þeir sömu og hagsmunir ríkisins sem ábyrgð ber á alþjónustuveitingu. Þá er og óheppilegt að staðsetning slíkra samstæðna geti verið mismunandi eftir sveitarfélögum. Er því lagt til að fellt verði út úr ákvæðinu að póstkassar séu á svæði sem tilgreint hefur verið af viðkomandi sveitarstjórn sem móttökustaður póstsendinga. Í staðinn verði aftur tekið upp það fyrirkomulag að kveðið sé á um staðsetningu póstkassa/póstskassasamstæðna í reglugerð um póstþjónustu.

19. tl.

Í þessum lið er póstrekandi skilgreindur sem aðili sem veitir póstþjónustu í skilningi laganna. Vísað er til fyrri umfjöllunar um að þjónusta sú sem fjallað er um í lögum um póstþjónustu skarast að talsverðu leyti, þ.e. að því er varðar sumar bréfasendingar og pakkaflutninga, við þjónustu sem talin er geta fallið undir lög um landflutninga.

20. tl.

Póstsendingar skv. ákvæðinu teljast bréf upp að 2 kg, og ýmsar sendingar og pakkar upp að 20 kg, til póstsendinga. Vísast hér til framangreindrar umfjöllunar. Eru mörkin við aðrar þjónustutegundir, sem hingað til hafa ekki verið felldar undir póstþjónustu, afar óljós, þ.e.

varðandi flutningsaðila svo sem fraktflytjendur, hraðflutningsfyrirtæki o.s.frv. Vísað er til umfjöllunar hér að framan.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um almennar heimildir til reksturs póstþjónustu. Vísað er til framangreindrar umfjöllunar varðandi skörun við aðra markaði, m.a. landflutningamarkað og hraðsendingaþjónustu. Að óbreyttu má gera ráð fyrir, m.t.t. kvaða sem mælt er fyrir um varðandi póstþjónusturekendur, svo sem varðandi birtingu gjaldskráa og skilmála, greiðslu rekstrargjalds til ríkissjóðs o.s.frv., að aðilar skilgreini sig eingöngu sem landflutningaaðila en ekki sem veitendur póstþjónustu. Eðlilegra væri því að þjónustumörk væru skilgreind nánar.

Um 9. og 10. gr.

Í 9., sbr. 10. gr. er fjallað um *inntak* alþjónustu. Í 2. mgr. 9. gr. er talið upp hvað teljist lágmarksþjónusta innan alþjónustu. Er þar m.a. tiltekið að miðað sé við ákveðin þyngdarmörk og fjölda dreifingardaga. Lágmarkskröfur að því er varðar alþjónustu eru skilgreindar í tilskipun Evrópusambandsins og geta tekið breytingum með t.d. breyttri framkvæmd að því er hana varðar. Hefur Íslandspóstur ohf. því bent á að réttara sé að skilgreining alþjónustu komi fram *í reglugerð* frekar en í lögunum sjálfum, en ljóst er að tímafrekt getur verið að breyta lögbundnum viðmiðunum. Íslenska ríkið getur þá breytt nefndum skilgreiningum í reglugerð á hverjum tíma, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar annars vegar og pólitísk viðhorf hins vegar, m.a. að teknu tilliti til kostnaðar sem af alþjónustuveitingu leiðir. Er því lagt til að 9. og 10. gr. verði breytt svo:

2. mgr. 9. gr. hljóði svo:

„Nánar skal kveðið á um inntak alþjónustu í reglugerð".

Núverandi 2. og 3. mgr. falli niður.

10. gr. fellur niður.

Að öðrum kosti er lagt til að fyrirkomulag á dreifingu í alþjónustu verði skilgreint svo:

„Miða skal dreifingu innan alþjónustu við að pósti sé komið til skila til viðtakanda eigi síðar en á fjórða degi eftir póstlagningu (D+4) 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."

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að mæla fyrir um aðgang að dreifikerfi og nauðsynlegri aðstöðu. Eðlilegt er að aðilar á markaði semji um gjald fyrir slíkan aðgang, en að ekki komi til íhlutunar Póst- og fjarskiptastofnunar nema *að samkomulag náist ekki* þar að lútandi.

Er því mælt með að við 2. mgr. bætist, *„enda hafi viðkomandi aðilar ekki náð samkomulagi um gjald fyrir aðgang eða skilyrði þar að lútandi".*

Við 7. tl. 3. mgr. bætist *„kostnaður hans og hæfileg álagning"*.

Um 14. gr.

Þar sem kvöð á alþjónustuveitanda um að gefa út frímerki kann að fela í sér kostnað sem telst til alþjónustubyrði þykir rétt að áréttað sé í 1. mgr. 14. gr. að sú kvöð falli þá undir III. kafla laganna um alþjónustu, þ.e. að við 2. ml. 1. mgr. bætist orðin, *„og fer um þá kvöð samkvæmt III. kafla laganna"*.

Um 27. gr.

Í ákvæðinu er m.a. gert ráð fyrir að staðsetning bréfakassa eða bréfalúga fari að „jafnaði eftir ákvæðum byggingarreglugerðar". Er ákvæðið þó orðið óljóst um mörkin milli byggingarreglugerðar annars vegar og reglugerðar um alþjónustu hins vegar, og þarf að bæta þar úr.

Svo sem að framan er rakið hefur ekki gefið góða raun að mæla fyrir um staðsetningu bréfakassa í byggingarreglugerð. Ljóst er að til að draga úr kostnaði við póstsendingar, sérstaklega m.t.t. ábyrgðar ríkisins að því leyti til, er mikilvægt að aðgengi að póstkössum, þ.m.t. að póstkassasamstæðum, taki mið af því að dregið sé úr óþarfa kostnaði við dreifingu, en ekki verður séð að slíkir hagsmunir séu sérstaklega undir í byggingarreglugerð. Er því lagt til að fyrirkomulag og staðsetning póstkassa o.fl. fari *ætíð* samkvæmt reglugerð sem sett er á grundvelli laga um póstþjónustu, en ekki samkvæmt byggingareglugerð. Er lagt til að ákvæðinu verði breytt til samræmis, sbr. og fyrri umfjöllun hér að lútandi.

Um 38. gr.

Í VIII. kafla frumvarpsins er fjallað um póstþjónustu við önnur lönd. Í 1. mgr. 38. gr. segir að ákvæði laganna gildi og um póstþjónustu við önnur lönd. Síðan segir: „Ef ósamræmi er milli laga þessara og milliríkjasamninga ganga milliríkjasamningar framar hvað varðar póstþjónustu við önnur lönd". Ekki verður séð að nefnt ákvæði standist *tvíeðlisviðmið* sem talin eru gilda í íslenskum rétti, þ.e. að íslensk lög gangi framar alþjóðasamningum, sem ekki hafa verið sérstaklega leiddir í íslensk lög. Þetta þarfnast því nánari skoðunar.

Skv. 2. mgr. ákvæðisins getur ráðherra falið Póst- og fjarskiptastofnun að „útnefna póstrekanda samkvæmt lögum þessum til að fara með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningum". Með vísan til athugasemda við 12. gr. frumvarpsins er lagt til að skýrt verði kveðið á um það í 38. gr. að um slíka útnefningu fari eins og um útnefningu alþjónustuveitanda að því er fjárhagslega byrði varðar, og að við 2. mgr. 38. gr. bætist:

Ef póstrekandi er útnefndur, sbr. 1. mgr., skal tryggja honum samhliða sanngjarnt endurgjald fyrir þá alþjónustubyrði sem felst í útnefningu hans, sbr. III. kafli.

Um 41. gr.

Með vísan til athugasemda við 27. gr. frumvarpsins er lagt til að sú breyting verði gerð á 6. tl. 1. mgr. 41. gr. að annað hvort verði orðin „í dreifbýli" felld brott eða bætt við orðunum „og í þéttbýli".

Um 43. gr.

Í f. lið 43. gr. er gert ráð fyrir að innheimt sé gjald af póstrekendum, sem hækkar úr 0,34% í 0,4%. Ákvæðið gerir ráð fyrir að gjaldið miðist við árlega veltu viðkomandi aðila (póststarfsemi hér á landi). Nú er það svo að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að markaðir á sviði póstþjónustu verði opnaðir og dregið verði úr opinberu eftirliti. Verður að skoða umrædda breytingatillögu í því ljósi að telja verður. Hér ber einnig að vekja athygli á því, sbr. hér að framan, að afar óljós mörk eru milli landflutninga annars vegar og póstþjónustu hins vegar, og skarast starfsemi að verulegu leyti. Ber þá að hafa í huga að sambærileg þjónusta virðist skattlögð án þess að viðeigandi *lagasjónarmiða* sé gætt, en slíkt fer gegn grunnreglum íslensks réttar um *jafnræði* samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar og *vernd eignarréttar*, sbr. 72. gr.

IV. Samandregnar tillögur um breytingar á einstökum greinum frumvarpsins

Um 2. gr.

Við bætist 3. mgr., sem hljóði svo:

„Lög þessi taka og til vöruflutninga samkvæmt lögum nr. 40/2010 um landflutninga þegar um er að ræða flutning á vörum sem skilgreindar eru sem póstsendingar samkvæmt lögum þessum".

Þá er bent á að rétt sé að taka afstöðu til þess í frumvarpinu hvort t.d. póstþjónusta á vegum íþrótta- og góðgerðarfélaga, gegn gjaldi (þóknun) teljist í atvinnuskyni í skilningi frumvarpsins eða ekki.

Um 4. gr.

4. tl.

Töluliðurinn hljóði svo: *„Ábyrgðarsending: Póstsending sem póstrekandi ábyrgist með fyrir fram ákveðnum skilmálum".*

7.tl.

2. ml. 7 tl. orðist svo: *„Um staðsetningu bréfakassa skal fara samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur".*[2]

Um 9. gr.

2. mgr. 9. gr. hljóði svo:

„Nánar skal kveðið á um inntak alþjónustu í reglugerð".

Núverandi 2. og 3. mgr. falli niður.

Um 10. gr.

10. gr. fellur niður.

Um 11. gr.

11. gr. hljóði svo:

11. gr.

„Ráðherra getur látið framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt sé að tryggja alþjónustu með úrræðum sem kveðið er á um í 2.-4. mgr.

Ráðherra ákveður hvort hann gerir samning við fyrirtæki með almenna heimild, eitt eða fleiri, til að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 9. gr. Við samningsgerð getur ráðherra notið liðsinnis Póst- og fjarskiptastofnunar og m.a. leitað álits stofnunarinnar á kostnaði ríkisins við slíka samninga með tilliti til fjárhagslegrar byrði fyrir alþjónustuveitanda. Við val á

[2] Ath. og reglugerðarheimild 41. gr.

þjónustuveitanda eða þjónustuveitendum skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Samninga við alþjónustuveitanda eða -veitendur má afmarka við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti póstþjónustu.

Jafnframt getur ráðherra ákveðið að bjóða alþjónustuveitingu út samkvæmt lögum um opinber innkaup.

Ef ekki er unnt að tryggja alþjónustu með samningsgerð skv. 2. mgr., eða útboði skv. 3. mgr., getur ráðherra ákveðið að útnefna fyrirtæki til að sinna þjónustunni".

Um 12. gr.

12. gr. hljóði svo:

12. gr.

Greiðslur til útnefnds fyrirtækis vegna alþjónustu.

Ef póstrekandi er útnefndur, sbr. 11. gr., skal tryggja honum samhliða sanngjarnt endurgjald fyrir þá alþjónustubyrði sem felst í útnefningu hans, sbr. og 4. mgr.

Telji póstrekandi að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað, umfram endurgjald sem ákvarðað er skv. 1. mgr., getur hann sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt viðbótarendurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir.

Með hreinum kostnaði er í 2. mgr. átt við kostnað póstrekanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi, ef til er að dreifa, sbr. 5. mgr.

Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar.

Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal m.a. taka mið af framkvæmd innan evrópska efnahagssvæðisins á sviði póstþjónustu.

Ráðherra getur látið gera nýja markaðskönnun ef talið er að forsendur hennar hafi breyst verulega frá því að gerður var samningur um alþjónustu eða fyrirtæki útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu.

Kostnaður vegna alþjónustu greiðist úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

Um 13. gr.

Við 2. mgr. Bætist: *„enda hafi viðkomandi aðilar ekki náð samkomulagi um gjald fyrir aðgang eða skilyrði þar að lútandi".*

Við 7. tl. 3. mgr. Bætist: *„kostnaður hans og hæfileg álagning".*

Um 14. gr.

Við 2. ml. 1. mgr. bætist orðin: *„og fer um þá kvöð samkvæmt III. kafla laganna".*

Um 17. gr.

17. gr. hljóði svo:

Verðskrá alþjónustuveitanda.

Verð fyrir alþjónustu skulu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna.

Verðskrá fyrir einstök bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land.

Verðskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal verðskrár vegna pakkasendinga til landsins, skulu a.m.k. taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Verðskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi.

Leiði rannsókn Póst- og fjarskiptastofnunar, að höfðu samráði við alþjónustuveitendur og aðra hagsmunaaðila, til þess að ætla megi að verðskrár fyrir alþjónustu uppfylli ekki kröfur 1. mgr. um að vera viðráðanlegar fyrir notendur getur stofnunin krafist þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli verðskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun getur í því sambandi og krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði.

Póst- og fjarskiptastofnun getur við eigin útreikninga á kostnaði, sbr. 4. mgr., tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af verðskrám á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekanda.

Alþjónustuveitanda er heimilt að setja sérstaka verðskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík sérverðskrá skal taka mið af beinum sparnaði sem afhending mikils magns póstsendinga í einu, svo og söfnun, forflokkun og önnur meðferð póstsendinga sem afhentar eru í miklu magni í einu, skapar hjá alþjónustuveitanda. Verðskráin getur tekið til dreifingar um land allt sem og svæðisbundinnar dreifingar. Alþjónustuveitanda er heimilt að miða við ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landsvæðum við útreikninga á sérstakri verðskrá.

Þá er alþjónustuveitanda og heimilt að bjóða sendendum sérstaka afslætti sem ætlað er að stuðla að aukinni notkun á póstþjónustu.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun verðskrá alþjónustu ekki uppfylla skilyrði þessarar greinar gerir stofnunin kröfu um úrbætur.

Nánar skal kveðið á um bókhald og verðskrár í reglugerð, m.a. um einstaka vöruflokka á einstaklingsmarkaði sem falla undir kvöð um samræmda verðskrá, um aðferðir við eignamat, afskriftir, ávöxtunarkröfu og gerð kostnaðarlíkana.

Nú verður alþjónustuveitandi ekki við fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt grein þessari og getur þá stofnunin ákveðið póstrekanda dagsektir skv. 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, með síðari breytingum, þar til bætt er úr.

Um 18. gr.

Greinin falli brott.

Um 27. gr.

Sjá aths. við 7. tl. 4. gr. frumvarpsins.

Um 38. gr.

2. ml. 1. mgr. falli brott.

Við 2. mgr. bætist:

„Ef póstrekandi er útnefndur, sbr. 1. mgr., skal tryggja honum samhliða sanngjarnt endurgjald fyrir þá alþjónustubyrði sem felst í útnefningu hans, sbr. III. kafli".

Um 41. gr.

6. tl.

Orðin „í dreifbýli" falli brott (eða bætt verði við orðunum „og í þéttbýli").

Fh. Íslandspósts ohf.

Ingimundur Sigurpálsson,
forstjóri

Atvinnuveganefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 5. desember 2018

Efni: Umsögn Neytendasamtakanna um frumvarp til laga um póstþjónustu, 149 löggjafarþing - 270. mál.

Neytendasamtökin vísa til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 8. nóvember sl., þar sem umhverfis- og samgöngunefnd óskar eftir umsögnum um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál.

Að mati Neytendasamtakanna er jákvætt fyrir neytendur að einkaréttur ríkisins á póstþjónustu sé afnuminn og markaðurinn opnaður. Að því sögðu gera samtökin þó eftirfarandi athugasemdir.

Neytendasamtökin leggja til að í 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins verði fellt út orðalagið „að viðbættum hæfilegum hagnaði". Samtökin telja það vera óeðlilegt að neytendum sé ætlað að greiða sérstaklega fyrir verð fyrir dreifingu á pökkum erlendis frá umfram raunverulegan kostnað.

Þá gjalda Neytendasamtökin varhug við því að kostnaður vegna rekstrarvanda Íslandspósts sé velt á herðar neytenda.

Að svo stöddu gera Neytendasamtökin ekki frekari athugasemdir við ofangreint frumvarp en lýsa yfir að þau séu tilbúin til að koma á fund nefndarinnar til að gera frekari grein fyrir afstöðu sinni.

Virðingarfyllst,
f.h. Neytendasamtakanna

Breki Karlsson, formaður

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 29. nóvember 2018

1811056SA KB/bg
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um póstþjónustu, 149. löggjafarþing - 270. mál.

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 8. nóvember sl., þar sem umhverfis- og samgöngunefnd óskar eftir umsögnum um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál.

Um meginefni frumvarpsins

Frumvarpið felur í sér ný heildarlög um póstþjónustu þar sem kveðið er á um afnám einkaréttar ríkisins og opnun markaðar. Þá er með frumvarpinu tryggð alþjónusta í pósti, hvernig hún skuli skilgreind og veitt og hvernig skuli fara með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum. Frumvarpið á sér langan aðdraganda en síðustu ár hefur markvisst verið dregið úr einkarétti ríkisins á póstþjónustu í samræmi við póstlöggjöf Evrópusambandsins. Eitt meginmarkmið þeirrar löggjafar er að skilgreina jafnan aðgang notenda að svonefndri alþjónustu, þ.e. grunnþjónustu á sviði póstþjónustu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að alþjónusta verði tryggð, þrátt fyrir afnám einkaréttar ríkisins, á þann veg að valdir verða einn eða fleiri póstrekendur til að sinna alþjónustuskyldum.

Almennt um fyrri ábendingar og aðkomu sambandsins

Sambandið hefur veitt umsögn um sambærilegt frumvarp sem var til umsagnar árið 2016, 2017 og við drög að núverandi frumvarpi er birt var í samráðsgátt stjórnarráðsins 7. júní sl. Í umsögnum sambandsins hefur komið fram að ekki er gerð athugasemd við að einkaréttur Íslandspósts verði felldur niður í samræmi við EES skuldbindingar Íslands en áhersla lögð á að við ákvarðanir um fyrirkomulag alþjónustu verði sérstaklega hugað að hagsmunum landsbyggðarinnar, þannig að viðunandi þjónustustig verði ávallt tryggt.

Í greinargerð með frumvarpinu má lesa samantekt á fyrri ábendingum sambandsins og viðbrögð ráðuneytisins við þeim. Almennt hefur verið brugðist við þeim ábendingum fyrir utan athugasemdir um að lágmarksþjónustustig verði ávallt tryggt um allt land.

Póstþjónusta í dreifðum byggðum

Áhyggjur sambandsins snúa sérstaklega að því að litlar skorður eru settar gagnvart skerðingu póstþjónustu á dreifbýlum svæðum. Í 3. tl. 2. mgr. kemur fram að miða skal dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu. Í 4. tl. sömu málsgreinar kemur síðan fram að losun póstkassa sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði. Síðan kemur fram í 1. tölul. 2. mgr. 41. gr. að ráðherra geti heimilað fækkun dreifingardaga og í greinargerð kemur fram að forsendur slíkra undantekninga geti verið kostnaður við dreifingu, breyttar markaðsaðstæður eða þörf á þjónustu. Segir í greinargerðinni að mikilvægt sé að hafa slíka heimild ef bréfum heldur áfram að fækka með sama hraða og verið hefur og ef kostnaðarsamt verður fyrir ríkið að tryggja tveggja daga þjónustu eða ef hún verður af öðrum ástæðum talin óþörf.

Sambandið telur heimild ráðherra til þess að fækka dreifingardögum, sem á sama tíma hefur áhrif á losun póstkassa, of víðtæka. Samkvæmt pósttilskipun Evrópusambandsins á alþjónusta að fela í sér póstdreifingu að lágmarki 5 virka daga í hverri viku. Norðmenn hafa farið þá leið að lögfesta að eingöngu skulu vikið frá meginreglunni um póstdreifingu 5 daga í viku, við sérstakar aðstæður eða sérstakar landfræðilegar aðstæður sem ákveðið er í hverju tilviki fyrir sig. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að ráðherra geti fækkað dreifingadögum vegna kostnaðar við dreifingu, breyttra markaðsaðstæðna eða þörf á þjónustu. Er þetta mun víðtækari heimild til fækkunar dreifingardaga en t.d. Norðmenn hafa innleitt.

Sambandið óskaði sérstaklega eftir því við ráðuneytið að Byggðastofnun yrði falið að greina hvaða áhrif slík skerðing á póstþjónustu gæti haft á skilyrði til búsetu og atvinnurekstur í dreifbýli, m.a. fyrir fyrirtæki sem senda vörur til viðskiptavina í öðrum landshlutum og fyrir rekstraraðila sem reiða sig á að fá sendingar, t.d. litla varahluti, senda í pósti. Ráðuneytið varð ekki við þeirri beiðni. Það er miður að ekki hafi verið orðið við þeirri beiðni og ber greinargerðin með sér að ekki hafi verið skoðuð með fullnægjandi hætti þessi áhrif á dreifbýli. Í kaflanum um samráð þar sem fjallað er um fyrri ábendingar sambandsins segir eftirfarandi um áhyggjur sambandsins um fækkun dreifidaga:

„Ráðuneytið bendir á að á Íslandi er aðgangur að háhraðatengingum mjög góður á landsvísu og er það til þess fallið að jafna aðstöðu landsmanna til að nýta sér þjónustu á netinu en hún gerir bréfasendingar í mörgum tilfellum óþarfar."

Ætla má að hér hafi ráðuneytið misskilið ábendingar sambandsins en sambandið tók sérstaklega fram að greina þyrfti áhrif á skilyrði til búsetu og atvinnurekstrar, m.a. fyrir fyrirtæki sem senda vörur til viðskiptavina í öðrum landshlutum og fyrir rekstraraðila sem reiða sig á að fá sendingar, t.d. litla varahluti, senda í pósti. Augljóst er að slíkar póstsendingar geta ekki farið fram í gegnum háhraðatengingu. Það gæti því haft mikil áhrif á atvinnurekstur í dreifbýli ef dreifingardögum fækkar og því tengt losunardagar póstkassa. Því leggur sambandið til að skilyrt sé í löggjöfinni að eingöngu sé hægt að fækka dreifingardögum ef sérstakar aðstæður eða sérstakar landfræðilegar aðstæður eru til staðar sbr. sambærilegt ákvæði í Noregi og að áður en ákvörðun um fækkun dreifingardaga er tekin skal liggja fyrir greining Byggðastofnunar um áhrif á atvinnu- og búsetumöguleika þess svæðis sem til skoðunar er.

Lokaorð

Að áliti sambandsins er mikilvægt að brugðist sé við þessum ábendingum og eru fulltrúar sambandsins reiðubúnir eins og ávallt til að veita nánari skýringar á umsögninni ef þess er óskað.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis/Umhverfis- og samgöngunefnd
b.t. Hilda Edwald
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. desember 2018
Tilv.: 1811007

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um póstþjónustu

1.

Þann 8. nóvember sl. barst Samkeppniseftirlitinu beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn við frumvarp til laga um póstþjónustu. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að með því sé stigið lokaskref í átt að afnámi einkaréttar póstþjónustu hér á landi í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2008/6/EB. Í frumvarpinu er eftir sem áður gert ráð fyrir að alþjónusta sé tryggð og leitast er við að gera það á sem hagkvæmastan máta fyrir íslenska ríkið og í takt við þarfir samfélagsins. Þá er í frumvarpinu kveðið á um hvernig alþjónusta skuli skilgreind og veitt og hvernig skuli fara með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum.

Í upphafi er rétt að geta þess að Samkeppniseftirlitið hefur tvívegis áður veitt umsagnir við drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu, sbr. meðfylgjandi bréf, dags. 16. febrúar 2016 og 18. ágúst 2017. Í þeim umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið komið á framfæri almennum sjónarmiðum sínum um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu og um leið gert grein fyrir athugunum eftirlitsins á póstmarkaði, sbr. nýlega ákvörðun nr. 8/2017 *„Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði"* sem byggir á víðtækri sátt við Íslandspóst. Að því marki sem það á enn við vísast til þess sem þar er ritað.

2.

Líkt og áður hefur komið fram af hálfu Samkeppniseftirlitsins telur eftirlitið það framfaraskref að afnema einkaréttinn. Er það til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald á póstmarkaði og eyða tortryggni keppinauta gagnvart fyrirtækinu en kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts hafa í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að hagnaður úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sé nýttur með óeðlilegum hætti til fjármögnunar á taprekstri í samkeppnisstarfsemi.

Með nefndri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst voru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlniðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Markmið með þessum viðmiðum voru m.a. að fyrirbyggja að óheimilar víxlniðurgreiðslur ættu sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Nánar er fjallað um einstök skilyrði sáttarinnar í umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 18. ágúst 2017 sem og í ákvörðuninni sjálfri.

Með niðurfellingu einkaréttarins skapast hins vegar svigrúm til að endurskoða þær kvaðir sem lúta að gerð viðkomandi uppgjöra. Afnám einkaréttarins gæti þannig ekki aðeins orðið til þess að draga úr eftirlitsbyrði á grundvelli póstþjónustulaga heldur einnig á grundvelli framangreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Að líkindum myndu skilyrði ákvörðunarinnar standa áfram að hluta til með hliðsjón af sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmarkaði, einkum ef Íslandspósti verður falið að fara áfram með hlutverk alþjónustuveitanda. Jafnframt þarf að meta hvort tilefni verði til þess að endurskoða einstök ákvæði sáttarinnar með hliðsjón af breyttu fyrirkomulagi við fjármögnun alþjónustu, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir því að einum eða fleiri aðilum verði falið að sinna alþjónustu gegn því að kostnaður vegna byrðar sem í því felst verði bættur úr ríkissjóði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það jákvætt út frá samkeppnissjónarmiði að því sé haldið opnu að fleiri en einn aðili geti sinnt alþjónustu. Jafnframt er Samkeppniseftirlitið hlynnt því að Póst- og fjarskiptastofnun geti lagt kvaðir á alþjónustuveitendur um að veita öðrum póstrekendum aðgang að dreifikerfi sínu eða annarri nauðsynlegri aðstöðu, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Líkt og fram kemur í greinargerð varðandi 13. gr. frumvarpsins getur það verið nauðsynleg forsenda fyrir nýja aðila til að geta keppt á jafnræðisgrundvelli eftir að markaðurinn hefur verið opnaður fyrir samkeppni. Virðist í því samhengi viðeigandi að slíkur aðgangur sé veittur á sambærilegum forsendum, bæði m.t.t. endurgjalds og skilyrða fyrir aðganginum, og tíðkast hefur í nágrannaríkjum Íslands sem innleitt hafa þriðju pósttilskipunina. Ætla má að gagnlegt gæti verið að kanna hver reynsla ólíkra landa hefur verið af mögulegum mismunandi útfærslum í þessu sambandi.

Ef annað hvort samningaleið eða útnefningarleið verður farin í þeim tilgangi að tryggja alþjónustu er í frumvarpinu gert ráð fyrir að póstrekandi fái kostnað vegna alþjónustubyrðar bættan úr ríkissjóði, væntanlega í formi ríkisstyrks af einhverju tagi. Að fenginni reynslu af því samkeppnisumhverfi sem Íslandspóstur hefur undanfarin ár starfað í, sbr. ákvörðun nr. 8/2017, leggur Samkeppniseftirlitið mikla áherslu á mikilvægi þess að þær aðferðir sem notaðar verða við mat á alþjónustubyrði séu skilmerkilega útfærðar, þ.m.t. forsendur gjaldaúthlutunar niður á mismunandi þjónustuþætti. Í þessu sambandi er m.a. mikilvægt að bókhald alþjónustuveitanda sé þannig úr garði gert að hægt sé með sem gagnsæjustum hætti að greina kostnað við veitingu mismunandi þjónustu. Samkeppniseftirlitið tekur einnig undir eftirfarandi ummæli í athugasemdum með frumvarpinu: *„Útreikninga sem þessa þarf þá væntanlega að yfirfara og leiðrétta eftir á með hliðsjón af rauntölum þegar að þær liggja fyrir. Þannig yfirferð eða leiðrétting getur þá mögulega leitt til endurgreiðslu ofgreidds ríkisframlags eða viðbótargreiðslu frá ríkinu vegna vanáætlunar...*". Að mati Samkeppniseftirlitsins er eftirlit sem þetta af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar nauðsynlegt til að skapa traust á markaðnum og eyða mögulegri

tortryggni um að umræddur ríkisstyrkur væri notaður til að niðurgreiða samkeppnisrekstur Íslandspósts.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að ráðherra *„geti látið framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt er að tryggja alþjónustu með samningi eða útnefningu."* Er því ljóst að um heimild til handa ráðherra er að ræða. Segir í athugasemdum við 11. gr. að það kunni að vera *„æskilegt"*, en ekki nauðsynlegt, að framkvæmd sé slík markaðskönnun. Á hinn bóginn segir að markaðskönnun geti m.a. leitt í ljós áhuga markaðsaðila á að veita þá þjónustu sem skilgreind er sem alþjónusta. Slík könnun geti því verið gagnlegt tæki til að leggja mat á hvort fyrirtæki geti sinnt skilgreindri þjónustu á markaðsforsendum. Að mati Samkeppniseftirlitsins gæti verið uppbyggilegast út frá samkeppnissjónarmiði að kveða skýrar á um skyldu ráðherra til að láta framkvæma markaðskönnun af þessu tagi.

Fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins að póstþjónusta gegni enn lykilhlutverki í vefverslun. Í stefnu Evrópusambandsins um stafrænan innri markað (*e. Digital Single Market*) sé t.a.m. lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg póstþjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar á milli landa. Að sama skapi er í frumvarpinu fjallað um þann nýlega rekstrarvanda sem Íslandspóstur hefur glímt við sem eigi rót sína að rekja til mikillar fjölgunar erlendra sendinga til landsins, einkum frá Kína. Í frumvarpinu er sögð óvissa um hvort litið hafi verið á umrætt tap af alþjóðlegum póstsendingum, sem hluta af alþjónustubyrði, hvort heldur sem er hér á landi eða í öðrum Evrópuríkjum. Til að mæta þessu er í 17. gr. frumvarpsins sérstaklega kveðið á um að þegar vísað er til gjaldskrár fyrir alþjónustu sé einnig átt við gjaldskrá vegna pakkasendinga til landsins. Við gjaldskrárákvarðanir skuli því taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í athugasemdum með 17. gr. er kveðið skýrar á um þetta og er það út af fyrir sig vel.

Með vísan til mögulegrar vaxandi samkeppnislegrar þýðingar vefverslunar á milli landa á tilteknum mörkuðum tekur Samkeppniseftirlitið undir það að eftirlit þurfi að hafa með því að verðþróun gjaldskrár innan alþjónustu vaxi ekki umfram almennt verðlag og kaupmátt launa, a.m.k. til meðallangs tíma, og mikilvægt er að gjaldskrár séu skýrar og málefnalega upp byggðar. Þá er jafnframt tekið undir þau sjónarmið sem lagt er til að Póst- og fjarskiptastofnun leggi til grundvallar við mat á gjaldskrám skv. 6. mgr. 17. gr. frumvarpsins, þ.e. að þær séu byggðar á raunkostnaði og höfð sé hliðsjón af eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, þ.á.m. samkeppnissjónarmiðum.

Í lokamálsgrein 27. gr. frumvarpsins segir m.a. að í tilfellum þar sem viðtakandi hefur pantað póstsendingu, t.d. í netverslun, teljist hann sendandi.[1] Þegar þessi skilgreining er lesin saman við það sem fram kemur í 38. gr. frumvarpsins vakna spurningar um það hversu víðtæk sú heimild er sem færð er alþjónustuveitanda í lokamálsgrein 38. gr. en hún hljóðar svo:

> *„Útnefndu fyrirtæki er ekki skylt að dreifa póstsendingum sem sendendur hafa póstlagt eða látið póstleggja í öðru landi en þeir eru búsettir í, án þess að fá fyrir það greiðslu sem stendur undir kostnaði við vinnslu og dreifingu sendinganna.*

[1] Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti skilgreining á sendanda að koma fram meðal orðskýringa í 4. gr.

Er útnefnda fyrirtækinu heimilt að krefja sendanda um greiðslu innanlandsburðargjalds fyrir slíkar sendingar eða póstfyrirtækið sem sendi póstsendingarnar. Ef ekki er unnt að innheimta viðeigandi greiðslu er útnefndu fyrirtæki heimilt að endursenda póstsendinguna."

Í greinargerð með frumvarpinu er einungis vikið að svonefndum „remail" tilvikum til skýringar á þessu ákvæði. Að mati Samkeppniseftirlitsins fæst hins vegar ekki séð í texta ákvæðisins eins og það stendur í frumvarpinu að það afmarkist við „remail" tilvik. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið að umrætt ákvæði þurfi að skýra og þarfnist nánari skýringa og umfjöllunar í greinargerð.

Sérstaklega er vakin athygli á því, með skírskotun til skilgreiningar á sendanda í 27. gr., að gæta verður þess að heimild til töku þeirra gjalda sem vísað er til í 4. mgr. 38. frumvarpsins valdi ekki slíkri ógn við vefverslun að hún skerðist umtalsvert. Að mati Samkeppniseftirlitsins ber m.a. að hafa í huga æskilegan fyrirsjáanleika varðandi slík gjöld fyrir neytendur. Í öllu falli telur Samkeppniseftirlitið rétt að leggja áherslu á að ný heimild skv. 38. gr. frumvarpsins til handa alþjónustuveitanda til að endursenda sendingar eða krefja sendendur um innanlandsburðargjöld, verði að beita af varfærni.

3.

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að markmiðum samkeppnislaga enda skapast með frumvarpinu m.a. svigrúm til aukinnar samkeppni á grundvelli niðurfellingar einkaréttarins. Jafnframt skapast með frumvarpinu möguleikar á að slaka á þeim skilyrðum sem koma fram í framangreindri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst og draga þannig úr eftirlitsbyrði. Ekki er talin ástæða til að fjalla nánar um einstök ákvæði frumvarpsins.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á tilmælum sínum um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna á grundvelli aðferðarfræði OECD, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Nánar um þetta vísast til meðfylgjandi bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Eva Ómarsdóttir

Eva Ómarsdóttir

Meðfylgjandi:
Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu, dags. 16. febrúar 2016
Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu, dags. 18. ágúst 2017
Bréf Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags. 29. janúar 2016

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

(1703012)
3270
18.8.2017

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið
bt. Jóns Gunnarssonar, samgöngu- og sveitastjórnarráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. ágúst 2017
Tilv.: 1703012

Umsögn Samkeppniseftirlitsins við drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu

Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið hefur kynnt á vefsíðu sinni drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu. Óskar ráðuneytið eftir umsögnum við drögin. Í kynningu á vefsíðu segir að meginmarkmið með þeim breytingum sem lagðar eru fram með frumvarpinu sé að stuðla að virkri samkeppni og lágmarka ríkisframlag við að tryggja hagkvæma lágmarksþjónustu (alþjónustu) um land allt. Lagt til að nú verði stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði póstþjónustu en póstþjónusta hér á landi hefur hingað til lotið einkarétti ríkisins. Einnig kemur fram að dregið verði úr gjaldskráreftirliti og ekki gerð krafa um að Póst- og fjarskiptastofnun samþykki gjaldskrá alþjónustuveitanda fyrirfram. Þetta þýði að markaðsaðilar hafi meira frelsi til að ákveða verð og fyrirkomulag póstþjónustu. Stofnunin hafi engu að síður heimildir til inngrips, reynist þess þörf, enda eigi notendur rétt á að alþjónusta sé á sanngjörnu verði.

Enda þótt frumvarpið hafi tekið nokkrum breytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem áður voru lögð til umsagnar á vef þáverandi innanríkisrráðuneytis í janúar 2016, þá virðist nýja frumvarpið vera að meginefni til áþekkt tilvísuðum fyrri frumvarpsdrögum en Samkeppniseftirlitið kom á framfæri sjónarmiðum sínum við þau frumvarpsdrög með bréfi, dags. 16. febrúar 2016. Í kynningu á nýja frumvarpinu kemur hið sama fram um meginatriði frumvarpsins og í greinargerð sem fylgdi fyrri frumvarpsdrögum, þ.e. að í frumvarpsdrögunum sé lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði póstþjónustu verði lagður niður og opnað fyrir samkeppni á póstmarkaði. Jafnframt að lagt sé til að eftirlit með póstþjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu. Eftir sem áður verði alþjónusta, grunnþjónusta á sviði póstþjónustu, tryggð borgurunum en leitast við að gera það á sem hagkvæmastan máta. Svo virðist sem með útfærslunni í nýju frumvarpsdrögunum sé þó gengið lengra í frjálsræðisátt en í fyrri frumvarpsdrögum.

Í stað þess að endurtaka þau sjónarmið sem fram komu í fyrrgreindu umsagnarbréfi Samkeppniseftirlitsins við fyrri frumvarpsdrög, vísar Samkeppniseftirlitið almennt til efnis

Borgartún 26 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700 Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is www.samkeppni.is

þess bréfs varðandi sjónarmið sín. Engu að síður telur Samkeppniseftirlitið rétt að reifa hér sjónarmið sín um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu. Þá vekur Samkeppniseftirlitið athygli á nýlegri ákvörðun sinni, nr. 8/2017 *„Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði"* sem byggir á víðtækri sátt eftirlitsins við Íslandspóst. Ekki er útilokað að efni ákvörðunarinnar geti haft þýðingu fyrir vinnu ráðuneytisins.

1.
Um afnám einkaréttar og veitingu alþjónustu

Samkvæmt núgildandi lögum hefur íslenska ríkið einkarétt á póstþjónustu vegna áritaðra bréfapóstsendinga 0-50g að þyngd. Á þessum grunni hefur Íslandspósti verið falinn einkaréttur á afgreiðslu, dreifingu og afhendingu á nafnpósti innan framangreinds þyngdarbils. Einkarétturinn hefur gegnum áratugina skapað Íslandspósti afar sterka stöðu á póstmarkaði sem m.a. endurspeglast í öflugu dreifikerfi. Hefur Íslandspóstur þannig notið samkeppnisforskots á grunni einkaréttarins.

Kvartanir og ábendingar um mögulegar samkeppnishindranir af hálfu Íslandspósts, sem Samkeppniseftirlitinu bárust á undanförnum árum, og leyst var úr með fyrrgreindri ákvörðun nr. 8/2017, tengdust í mörgum tilvikum einkaréttinum, einkum þeim möguleika að Íslandspóstur hefði nýtt hagnað af einkaleyfisstarfsemi til að víxlniðurgreiða þjónustustarfsemi fyrirtækisins þar sem samkeppni ríkir.[1]

Íslenska ríkið er nú eina ríkið innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem einkaréttur á póstþjónustu hefur ekki verið afnuminn.[2] Það er mat Samkeppniseftirlitsins að það sé framfaraskref að afnema einkaréttinn. Er það til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald á póstmarkaði og eyða lortryggni keppinauta gagnvart fyrirtækinu þess efnis að fyrirtækið víxlniðurgreiði samkeppnisstarfsemi sína með einkaréttarhagnaði. Á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst þarf fyrirtækið nú að halda sérstök uppgjör vegna hættunnar á víxlniðurgreiðslu. Með niðurfellingu einkaréttarins skapast hins vegar svigrúm til að endurskoða þær íþyngjandi kvaðir sem lúta að gerð viðkomandi uppgjöra. Afnám einkaréttarins gæti þannig ekki aðeins orðið til þess að draga úr eftirlitsbyrði á grundvelli póstþjónustulaga heldur einnig á grundvelli framangreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins. Að líkindum myndu skilyrði ákvörðunarinnar standa áfram að hluta til með hliðsjón af sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmarkaði, einkum ef Íslandspósti verður falið að fara áfram með hlutverk alþjónustuveitanda.

Samhliða afnámi einkaréttarins skapast færi á að draga þann kostnað sem hlýst af alþjónustu upp á yfirborðið með afdráttarlausari og gagnsærri hætti en hingað til. Einn liður í því gæti falist í að koma á útboðsfyrirkomulagi um framkvæmd póstdreifingar á strjálbýlli svæðum, þ.e. á svæðum þar sem alþjónusta ber sig ljóslega ekki á almennum viðskiptalegum grundvelli. Af frumvarpinu má ráða að slík útboð gætu orðið ofan á. Að mati Samkeppniseftirlitsins er jákvætt að látið verði reyna á útboðslausnir af þessu tagi, en með því gætu kraftar samkeppninnar nýst betur til að ná fram settum markmiðum. Í þessu sambandi þarf að huga vel að aðdraganda og forsendum útboða svo að þau skili

---

[1] Í samkeppnisréttarlegum skilningi á víxlniðurgreiðsla (e. *cross-subsidisation*) sér stað þegar fyrirtæki notar fé úr starfsemi sinni á markaði þar sem það er markaðsráðandi til þess að viðhalda taprekstri á öðrum tengdum markaði þar sem fyrirtækið keppir við aðila sem ekki starfar á hinum markaðnum.

[2] Ný póstlög tóku gildi í Noregi 1. janúar 2016 en með þeim var einkarétturinn afnuminn þar í landi. norski pósturinn var hins vegar útnefndur áfram sem alþjónustuveitandi.

tilætluðum árangri. Til greina kæmi jafnframt að kveða á um að alþjónustuveitandi, komi til þess að tilteknum aðila verði falið að gegna hlutverki alþjónustuveitanda, skuli bjóða út lokadreifingu á afskekktari svæðum þar sem stærðarhagkvæmni hans nýtist ekki eins vel.

Loks skal á það bent að telja má það hafa þýðingu út frá samkeppnislegu sjónarmiði að samhliða afnámi einkaréttarins verði þess gætt að ákveðnir þættir alþjónustu, sem hingað til hefur verið sinnt af Íslandspósti, viðhaldist með fullnægjandi hætti. Í þessu sambandi skal á það bent að skilvirk póstdreifing er mikilvæg undirstaða fyrir hvers konar netviðskipti og getur þannig búið í haginn fyrir virkari samkeppni á hinum ýmsu vörumörkuðum. Í þessu sambandi má vitna í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins en þar segir m.a.:

> *„Póstþjónusta mun halda áfram að gegna mikilvægu hlutverki innan ESB þrátt fyrir að eðli hennar sé að breytast eftir því sem ný tækni ryður sér til rúms með rafvæðingu póstsamskipta og vaxandi viðskiptum á netinu. Það að geta sent bréf og pakka sem berast innan tiltekinna tímamarka og á ákveðnu verði til allra svæða innan ESB mun áfram hafa mjög mikla þýðingu að því er varðar samlögun og þróun hins innri markaðar í félagslegu, efnahagslegu og landsvæðislegu tilliti. Möguleikarnir sem felast í netviðskiptum gera það að verkum að áreiðanleg böggladreifingarþjónusta á viðráðanlegu verði verður enn mikilvægari en nokkru sinni fyrr í því skyni að leysa úr læðingi möguleikana sem felast í sameiginlegum rafrænum innri markaði."*[3]

Netviðskiptaþróunin á Íslandi er ekkert frábrugðin þróuninni annars staðar í hinum vestræna heimi að þessu leyti. Hver svo sem niðurstaðan verður að því er varðar hlutverk Íslandspósts í þessu sambandi, má telja mikilvægt að póstsendingar berist til móttakenda með áreiðanlegum og tímanlegum hætti svo að stutt sé við þá þróun sem er að eiga sér stað á grundvelli netverslunar.[4]

2.
Um ákvörðun á grundvelli sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst

Á meðan á málsmeðferð stóð yfir hjá Samkeppniseftirlitinu vegna ýmissa kvartana yfir háttsemi Íslandspósts, óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um sátt sem miðaði að því að ljúka rannsókn og meðferð umræddra mála. Féllst Samkeppniseftirlitið á slíkar viðræður. Lauk þeim með sátt sem Íslandspóstur undirritaði þann 3. febrúar 2017. Við undirbúning sáttarinnar var óskað sjónarmiða frá aðilum undirliggjandi mála, bæði við upphaf sáttameðferðar og þegar drög að sátt lágu fyrir. Var m.a. höfð hliðsjón af þeim sjónarmiðum við endanlega mótun sáttarinnar. Jafnframt hafði Samkeppniseftirlitið samráð við Póst- og fjarskiptastofnun við gerð sáttarinnar.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, *„Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði"*, grundvallast á umræddri sátt. Með sáttinni skuldbatt Íslandspóstur sig til að gera umtalsverðar breytingar á skipulagi sínu og starfsháttum. Í sáttinni er með

---

[3] Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar ESB, dags. 17. nóvember 2015, til þingsins og ráðsins (on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), 17. nóvember 2015, COM(2015) 568 final, bls. 3.

[4] Reynslan hefur verið almennt sú að fyrrum einkaréttarhafar sinna áfram alþjónustu í ríkjum ESB.

heildstæðum hætti leitast við að leysa til frambúðar úr þeim samkeppnisvandamálum sem kristallast hafa í ábendingum og kvörtunum yfir starfsemi félagsins. Eins áður hefur komið fram hafa kvartanir sem borist hafa Samkeppniseftirlitinu vegna starfsemi Íslandspósts í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að hagnaður úr einkaréttarstarfsemi Íslandspósts sé nýttur með óeðlilegum hætti til fjármögnunar á taprekstri í samkeppnisstarfsemi. Í þessu sambandi eru m.a. innleiddar kvaðir sem lúta að gerð sérstakra uppgjöra á mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts og sett skýr viðmið um mat á mögulegri víxlniðurgreiðslu úr einkaréttarstarfsemi til mismunandi samkeppnisstarfsemi Íslandspósts. Þessi viðmið nýtast bæði Íslandspósti sjálfum til innra eftirlits og eftirlitsaðilum við mat á mögulegum samkeppnislagabrotum og eru til þess fallin að fyrirbyggja að óheimilar víxlniðurgreiðslur eigi sér stað til samkeppnisstarfsemi úr einkaréttarstarfsemi. Þá eru í sáttinni innleidd ítarleg skilyrði varðandi viðskipti Íslandspósts við dótturfélög og heimildum Íslandspósts til fjármögnunar starfsemi dótturfélaga settar verulegar skorður. Þá eru í sáttinni m.a. einnig ákvæði sem tryggja eiga með skýrum hætti að keppinautar Íslandspósts njóti sömu kjara í dreifingu fjölpósts á afskekktum svæðum og reiknuð eru fjölpóstsstarfsemi Íslandspósts til gjalda fyrir sömu dreifingu. Þá má nefna að sáttin felur m.a. í sér að gerðar eru tilteknar breytingar á innra starfsskipulagi móðurfélagsins auk þess sem TNT hraðflutningar færast í dótturfélag.

Með úrskurðum áfrýjunarnefndar nr. 1/2017 og 3/2017 var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins staðfest.[5] Telur nefndin að efnisatriði hinnar undirliggjandi sáttar séu heildstæð, ítarleg og gangi langt í þá átt að koma fyrirfram í veg fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu Íslandspósts. Samkeppniseftirlitinu hafi verið heimilt að gera sáttina og í henni hafi verið brugðist við umkvörtunarefnum með fullnægjandi hætti.[6]

Með úrskurði sínum, nr. 2/2017, leysti áfrýjunarnefndin ennfremur úr kæru Póstmarkaðarins ehf. vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um að aðhafast ekki frekar vegna kvörtunar fyrirtækisins er varðar gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar. Hafði Samkeppniseftirlitið lokið þessu máli með bréfi, samhliða ákvörðun nr. 8/2017. Staðfesti áfrýjunarnefnd þá ákvörðun.

Ákvæði sáttar Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst, skv. ákvörðun nr. 8/2017, er varða skipulag samstæðunnar eru einkum eftirfarandi:

- Mælt er fyrir um skýra aðgreiningu innan Íslandspósts á milli söluþáttar starfsemi móðurfélagsins og þess sviðs móðurfélagsins sem annast kostnaðarúthlutun. Aðgreiningin vinnur almennt gegn hagsmunaárekstrum og stuðlar að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Er með þessu m.a. stuðlað að því að úthlutun kostnaðar félagsins vegna einkaréttarstarfsemi annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins vegar eigi sér stað með hlutlægum hætti og raski ekki samkeppni. Aðgreiningin er m.a. tryggð með aðskilnaði í daglegri stjórnun og aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum (3. gr.).

---

[5] Tveir kvartendur, Póstmarkaðurinn ehf. og Samskip ehf., kærðu ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og kröfðust þess að hún yrði felld úr gildi. Töldu þeir að kvartanir þeirra hefðu ekki fengið nauðsynleg málalok. Rétt er að taka fram að Póstmarkaðurinn er dótturfélag Samskipa og því um einn og sama hagsmunaaðila að ræða á samstæðugrunni.

[6] Sjá frétt um niðurstöðu áfrýjunarnefndar hér: http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2973.

- Kveðið er á um að tiltekin starfsemi Íslandspósts sé ávallt rekin í aðskildum dótturfélögum. Á það við um hraðpóstþjónustu Íslandspósts (TNT), ePóst ehf., Samskipti ehf., Frakt flutningsmiðlun ehf. og Gagnageymsluna ehf. (9. gr). Í þessu skyni þarf Íslandspóstur að færa hraðpóstþjónustu sína út úr móðurfélaginu inn í aðgreint dótturfélag.

- Mælt er fyrir um að samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins sé rekin í dótturfélagi, samkvæmt nánari fyrirmælum eftirlitsnefndar. Þá er stofnun dótturfélags mögulegt úrræði vegna taprekstrar tiltekinnar samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags (8. gr.).

- Kveðið er á um stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar sem fylgir sáttinni eftir, tekur við kvörtunum og tekur ákvarðanir í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar (11. og 12. gr.). Nefndin er hluti af skipulagi fyrirtækisins og skipuð af Íslandspósti, en tilnefningu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Tveir af þremur nefndarmönnum eru óháðir Íslandspósti, þ.m.t. formaður nefndarinnar. (Nefndin hefur tekið til starfa og er formaður hennar Viðar Lúðvíksson hæstaréttarlögmaður.)

Ákvæði sáttarinnar er varða starfshætti Íslandspósts eru einkum eftirfarandi:

- Skilgreina skal samkeppnisþætti (samkeppnisstarfsemi) sem ástæða þykir til að horfa sérstaklega til vegna samkeppnissjónarmiða og skal sú skilgreining aðgengileg á heimasíðu (6. gr.).

- Mælt er fyrir um sérstök rekstraruppgjör fyrir hvern samkeppnisþátt sem skilgreindur hefur verið, einkum til þess að auðvelda eftirlit með mögulegri víxlniðurgreiðslu úr einkaleyfisrekstri til samkeppnisstarfsemi (7. gr). Þá skal útbúið sérstakt afkomuyfirlit vegna einkaréttarstarfsemi. Kveðið er ítarlega á um kostnaðarviðmið og forsendur að baki þessum uppgjörum og yfirlitum (7.1-7.3 gr.).

- Kveðið er á um skilgreiningu óheimillar víxlniðurgreiðslu og forsendur hennar (7.4).

- Kveðið er ítarlega á um hvernig bregðast skuli við tapi á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags, mat á broti og hvernig við skuli bregðast (8. gr.).

- Gerðar eru kröfur um rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga, þ.á.m. um tiltekið óhæði í stjórnum og aðgreiningu í húsnæði og upplýsingakerfum (9.1).

- Kveðið er á um armslengd í fjármögnun dótturfélaga og í samningum milli félaga innan samstæðunnar. Er Íslandspósti þannig m.a. gert óheimilt að veita dótturfélagum ívilnandi fyrirgreiðslu í formi lána undir markaðsvöxtum og að veita ábyrgðir og veð fyrir lánum dótturfélaga. (9.2)

- Kveðið er á um að viðskipti Íslandspósts og dótturfélaga skuli fara fram á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Þannig skal Íslandspóstur m.a. viðhafa hliðstæða verðlagningu á grundvelli sömu skilmála gagnvart dótturfélagi og keppinautum dótturfélags. Ennfremur skal Íslandspóstur fara með viðskiptaskuldir dótturfélaga við Íslandspóst eða önnur félög innan samstæðunnar eins og um ótengda aðila væri að ræða. (9.3)

- Kveðið er á um að keppinautar Íslandspósts á sviði póstþjónustu skuli njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu (4 gr.).
- Bann er lagt við ómálefnalegri höfnun á viðskiptum við keppinauta á sviði alþjónustu Íslandspósts (4. gr.).
- Mælt er fyrir um að í dreifbýli og minni þéttbýlisstöðum sé Íslandspósti skylt að inna af hendi fjölpóstdreifingu fyrir aðra póstrekendur, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og Íslandspóstur sjálfur nýtur. Skal viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta (5. gr.).
- Mælt er fyrir um gerð samkeppnisréttaráætlunar fyrir Íslandspóst (10. gr).

Með framangreindum skilyrðum í sátt er markvisst unnið gegn ýmsum samkeppnishömlum sem endurspeglast í þeim kvörtunum og ábendingum sem borist höfðu Samkeppniseftirlitinu. Við mótun skilyrðanna var litið til erlendra fordæma, einkum ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB vegna Deutsche Post frá árinu 2001 en á þeim tíma naut Deutsche Post einkaréttar líkt og Íslandspóstur gerir enn sem komið er.

Með ákvörðuninni lauk Samkeppniseftirlitið rannsókn 9 mála sem það hafði haft til meðferðar. Með skilyrðum sáttarinnar var brugðist við mörgum umkvörtunarefnum sem birst höfðu í formlegum erindum og ábendingum. Í öðrum tilvikum var ekki fallist á viðkomandi kvartanir, einkum vegna þess að leyst hafði verið úr málinu á öðrum vettvangi, eða ekki þótti tilefni til frekari meðferðar á grundvelli forgangsröðunar stofnunarinnar.

3.
Niðurlag

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að markmiðum samkeppnislaga enda skapast með frumvarpinu m.a. svigrúm til aukinnar samkeppni á grundvelli niðurfellingar einkaréttarins. Jafnframt skapast með frumvarpinu möguleikar á að slaka á þeim skilyrðum sem koma í framangreindri sátt Samkeppniseftirlitsins við Íslandspóst og draga þannig úr eftirlitsbyrði.

Samkeppniseftirlitið vekur að lokum athygli á tilmælum sínum um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Nánar um þetta vísast til bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Ólafur Freyr Þorsteinsson

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið
1602008
32 7.0
16.2.2016

Innanríkisráðuneytið
b.t. Ólafar Nordal, innanríkisráðherra
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2016
Tilv.: 1602008

Varðar: Drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu – Umsögn Samkeppniseftirlitsins

Innanríkisráðuneytið hefur kynnt á vefsíðu sinni drög að frumvarpi til nýrra laga um póstþjónustu. Óskar ráðuneytið eftir umsögnum um drögin. Í kynningu segir m.a. að í frumvarpsdrögunum sé lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði póstþjónustu verði lagður niður og opnað fyrir samkeppni á póstmarkaði. Jafnframt að lagt sé til að eftirlit með póstþjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu. Eftir sem áður verði alþjónusta, grunnþjónusta á sviði póstþjónustu, tryggð borgurunum en leitast við að gera það á sem hagkvæmastan máta.

Samkeppniseftirlitið vill með bréfi þessu koma á framfæri sjónarmiðum sínum vegna frumvarpsdraganna og um leið gera grein fyrir yfirstandandi athugunum á fyrirtækinu, sem þýðingu geta haft fyrir vinnu ráðuneytisins.

1.
Um afnám einkaréttar

Samkvæmt núgildandi lögum hefur íslenska ríkið nánar skilgreindan einkarétt á póstþjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50g að þyngd. Á þessum grunni hefur Íslandspósti verið falinn einkaréttur á afgreiðslu, dreifingu og afhendingu á nafnpósti innan framangreinds þyngdarbils. Fyrirtækið hefur einnig yfirburðastöðu á markaði fyrir stærri nafnpóst. Öflugt dreifikerfi sem Íslandspóstur og forveri hans hafa byggt upp á síðustu áratugum og sterk staða fyrirtækisins á tengdum mörkuðum er jafnframt til þess fallin að skapa aðgangshindranir inn á viðkomandi markaði. Af þessum sökum hefur Íslandspóstur verið í markaðsráðandi stöðu á mikilvægum mörkuðum tengdum póstþjónustu.

Kvartanir og ábendingar um mögulegar samkeppnishindranir af hálfu Íslandspósts, sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist á undanförnum árum, má flestar rekja beint og óbeint til þeirrar stöðu sem fyrirtækið hefur samkvæmt framangreindu. Tilvist einkaréttarins hefur óhjákvæmilega útilokað samkeppni þar sem hennar hefði ella verið við komið. Jafnframt hefur núverandi skipan, þ.e. tilvist einkaréttarins, átt mikinn þátt í því að vekja og ýta undir tortryggni á viðkomandi mörkuðum. Sú tortryggni lýtur í meginatriðum að því að Íslandspóstur nýti tekjur af einkaleyfisstarfsemi í starfsemi þar sem samkeppni nýtur við.

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700. Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

Með hliðsjón af framangreindu styður Samkeppniseftirlitið eindregið þau áform sem birtast í frumvarpsdrögunum, þ.e. að einkaréttur á póstþjónustu verði afnuminn. Er það til þess fallið að skapa heilbrigðari samkeppni í póstþjónustu.

2.
Um alþjónustu

Afnám einkaréttar breytir ekki því að almannahagsmunir munu áfram krefjast þess að hið opinbera kveði á um tiltekna lágmarksþjónustu og tryggi póstþjónustu á svæðum þar sem fyrirtæki munu ekki geta boðið þjónustu á markaðsforsendum. Mikilvægt er að útfærð verði skýr umgjörð um vörslu þessara almannahagsmuna, þar sem kraftar samkeppninnar verði nýttir til að ná fram hagkvæmri niðurstöðu.

Með þetta í huga styður Samkeppniseftirlitið áform sem birtast í frumvarpsdrögunum, þess efnis að útboð verði nýtt til að tryggja alþjónustu, sbr. 11. gr. og e.a. 13. gr. frumvarpsins.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að ákvæði 14. gr. frumvarpsdraganna um aðgang annarra fyrirtækja á póstmarkaði að dreifikerfi alþjónustuveitandans og nauðsynlegri aðstöðu sé mikilvægt til að tryggja hagsmuni nýrra keppinauta gagnvart alþjónustuveitanda.

Mikilvægt er hins vegar að huga vel að aðdraganda og forsendum útboða samkvæmt framangreindu, þannig að þau skili tilætluðum árangri. Til þess að svo megi verða þyrfti t.d. að skilgreina nauðsynlega lágmarksþjónustu og meta samkvæmt fyrirfram mótuðu verklagi hvort viðkomandi lágmarksþjónustu verði sinnt án opinberra afskipta. Ef svo er ekki, þarf að meta líklegan kostnað við að veita þjónustuna og að lokum að útfæra útboð.

3.
Um útfærslu annarra ákvæða frumvarpsdraganna

Frumvarpsdrögin hafa að öðru leyti að geyma ítarleg ákvæði um póstþjónustu. Er þessum ákvæðum, ásamt með ákvæðum um alþjónustu, ætlað að vernda almannahagsmuni sem að flestu leyti eru óskyld markmiðum samkeppnislaga. Er hér um að ræða svokallaðar „ex ante" reglur, sem horfa til skipulagningar markaðar til framtíðar, ólíkt „ex post" reglum samkeppnislaga sem beinast að því að rannsaka og stöðva brot fyrirtækja á samkeppnisreglum. Hefur Póst- og fjarskiptastofnun víðtækt hlutverk samkvæmt drögunum sem að sama skapi er annars eðlis en eftirlit Samkeppniseftirlitsins á sama markaði. Mikilvægt er að viðhalda þeirri skýru verkaskiptingu milli stofnananna sem frumvarpsdrögin og núgildandi lög byggja á, sem m.a. tryggja gæslu ólíkra hagsmuna sem stangast geta á.

Samkeppniseftirlitið tekur að öðru leyti ekki afstöðu til fyrrgreindra ákvæða draganna í einstökum atriðum. Eftirlitið vill þó benda á að ítarleg reglusetning af þessu tagi getur gert nýjum og smærri keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaði eða vaxa við hlið stærri keppinauta. Flóknar eða óskýrar reglur, eða eftirlit á grundvelli þeirra, getur þannig skaðað samkeppni. Samkeppniseftirlitið vill í þessu sambandi benda á fyrri tilmæli um að metin séu samkeppnisleg áhrif laga og reglna, m.a. í því skyni að takmarka reglubyrði á atvinnulíf. Um þetta er nánar vísað til bréfs Samkeppniseftirlitsins til innanríkisráðherra, dags, 29. janúar 2016. Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft upplýsingar eða ráðrúm að öðru leyti til að leggja mat á frumvarpsdrögin að þessu leyti.

4.
Um mögulega sátt við Íslandspóst

Eins og fyrr greinir hafa Samkeppniseftirlitinu á liðnum árum borist margvíslegar kvartanir og ábendingar vegna starfsemi Íslandspósts. Umræddar kvartanir hafa nær allar tengst sterkri stöðu fyrirtækisins á póstmörkuðum og samkeppnishindrunum sem leitt geta af háttsemi fyrirtækja í þessari stöðu. Þá hafa kvartanirnar í mörgum tilvikum tengst beint og óbeint grunsemdum keppinauta um að tekjur úr einkaréttarstarfsemi séu nýttar í samkeppnisstarfsemi.

Athuganir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli framangreindra kvartana hafa eðli máls samkvæmt beinst að því að vinna gegn samkeppnishindrunum á markaðnum. Á þetta m.a. við um erfiðleika póstmiðlunarfyrirtækis við að hefja starfsemi, sbr. t.d. ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010, *Sennileg misnotkun Íslandspósts á markaðsráðandi stöðu*. Í þeirri ákvörðun byggði Samkeppniseftirlitið á því að Íslandspóstur hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína og mælti fyrir um aðgerðir sem gerðu viðkomandi fyrirtæki kleift að hasla sér völl á markaðnum. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fylgst með og brugðist við vegna breytinga á dreifikerfi Íslandspósts og gjaldskrám eða viðskiptaskilmálum.

Með bréfi, dags. 8. maí 2013 , óskaði Íslandspóstur eftir viðræðum um mögulega sátt þar sem leiddar yrðu til lykta fyrirliggjandi kvartanir gagnvart fyrirtækinu. Í framhaldinu ákváðu Íslandspóstur og Samkeppniseftirlitið að hefja sáttarviðræður. Þær viðræður eru nú langt komnar, en tafir á þeim má einkum rekja til flókins samspils einkaréttar annars vegar og mats á alþjónustubyrði hins vegar, en mat á hinu síðarnefnda er ekki á hendi Samkeppniseftirlitsins.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins eru markmið mögulegrar sáttar eftirfarandi:

a. Stuðla að aukinni fjarlægð á milli samkeppnisrekstrar Íslandspósts og þeirrar starfsemi fyrirtækisins sem nýtur einkaréttar og vinna þannig gegn því að staða Íslandspósts í skjóli einkaréttar og markaðsstyrks sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
b. Tryggja að keppinautar á sviði póstþjónustu njóti sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir fyrirtækisins og þar sem það á við njóti keppinautar magnhagræðis, sbr. 2. mgr. 4. gr. Með því er m.a stuðlað að sem hagkvæmustu dreifikerfi pósts á Íslandi.
c. Vinna gegn því að Íslandspóstur verði í aðstöðu til þess að koma í veg fyrir samkeppni frá nýjum eða minni keppinautum, með útilokun viðskipta, undirverðlagningu, víxlniðurgreiðslu eða öðrum hætti.
d. Stuðla að gagnsæi í starfsemi Íslandspósts og styðja með því við markmið samkvæmt a-c lið þessarar greinar.
e. Tryggja að Íslandspóstur starfi i samræmi við markmið og fyrirmæli sáttar þessarar og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins falla frumvarpsdrögin í aðalatriðum vel að framangreindum markmiðum mögulegar sáttar. Ekki verður séð að yfirstandandi sáttarviðræður komi á nokkurn hátt í veg fyrir að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi. Að sama skapi mun Samkeppniseftirlitið ekki draga mögulegan frágang sáttar verði frumvarpið lagt fram. Niðurfelling einkaréttar mun hins vegar kalla á endurskoðun mögulegrar sáttar að hluta til,

þ.e. er varðar atriði er tengjast núgildandi einkarétti. Hins vegar er líklegt að ákvæði mögulegrar sáttar sem beinast að sterkri stöðu Íslandspósts að öðru leyti muni áfram eiga við, enda er líklegt að Íslandspóstur myndi enn um sinn njóta sterkrar stöðu sinnar sem byggst hefur upp, m.a. í skjóli einkaréttar.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Eva Ómarsdóttir

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið
1601022
1311
29.1.2016
PGH

Innanríkisráðuneytið
b.t. innanríkisráðherra
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. janúar 2016
Tilv.: 1601022

Efni: Áhrif stjórnvalda á samkeppni – Samkeppnismat og reglubyrði – Kynningarfundur með sérfræðingi OECD

Þann 3. desember sl. stóð Samkeppniseftirlitið fyrir kynningarfundi um áhrif stjórnvalda á samkeppni, en til fundarins var boðið stjórnendum ráðuneyta og stofnana, hagsmunasamtökum atvinnulífs o.fl. Frummælandi var Ania Thiemann, hagfræðingur hjá samkeppnisdeild OECD. Á fundinum var fjallað um mikilvægi þess að meta kerfisbundið áhrif laga og reglna á samkeppni, svokallað samkeppnismat.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur lagt áherslu á slíkt samkeppnismat og hefur stofnunin mótað sérstaka aðferðafræði við matið, sem á ensku nefndist *OECD Competition Assessment Toolkit*. Matið getur bæði átt sér stað fyrir fram, þ.e. við undirbúning nýrra laga og reglna, eða eftir á, en þá eru áhrif gildandi laga og reglna á samkeppni metin. Með þessari aðferð er um leið dregið úr óþarfa reglubyrði. Mörg lönd hafa tileinkað sér þessa aðferðafræði og þannig styrkt efnahag viðkomandi þjóða.

Í nýlegri skýrslu OECD um Ísland, sem birt var í september 2015, eru þessi mál gerð að sérstöku umtalsefni. Í skýrslunni er lögð áhersla á mikilvægi þess að auka framleiðni í íslensku efnahagslífi með því að styrkja samkeppni. Þar á meðal er lagt til að framkvæmd samkeppnisstefnu verði hert til þess að tryggja að misnotkun á markaðsráðandi stöðu og ólögmætt samráð hindri ekki samkeppni. Samhliða er mælt með því að fyrrgreind aðferðafræði OECD verði nýtt til þess að lagfæra regluverk.[1]

Endurskoðun laga og reglna getur leitt til 20% lægra verðs

Á fyrrgreindum fundi fjallaði sérfræðingur OECD um reynslu annarra þjóða af kerfisbundnu samkeppnismati. Fram kom að það hefði skilað umtalsverðum árangri. Nefnt var sem dæmi að breytingar í framhaldi af samkeppnismati á lögum og reglum á

[1] OECD Economic Surveys – Iceland, September 2015, bls. 3: *„Setting the course for productivity growth: ..... - Toughen competition policy implementation to ensure that abuse of dominant position or cartel/tacit collusion does not stifle competition. Use the OECD's Competition Assessment Toolkit to refine law and enforcement."*

Sama skýrsla, bls. 25: *„In this context, applying the OECD's "Competition Assessment Toolkit" may be particularly helpful. The toolkit provides a means to identify pro-competitive reforms, including removing unnecessary restraints and proposing alternative less restrictive policies to achieve government objectives."*

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700, Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

fjórum mikilvægum sviðum atvinnulífs í Grikklandi séu taldar skila ávinningi sem svarar til 2,5% af VLF þar í landi.

Á fundinum var einnig gerð grein fyrir rannsóknum sem OECD hefur tekið saman, en þær sýna að endurskoðun laga og reglna á tilteknum markaði er líkleg til þess að skila um 20% lægra verði á vöru eða þjónustu en ella væri. Þetta þýðir að ábatinn af því að endurskoða lög og reglur á tilteknum markaði kann í sumum tilvikum að jafnast á við það að stöðva ólögmætt samráð, en rannsóknir sýna að ólögmætt samráð leiði til 20% og raunar allt upp í 70% hærra verðs en ella.

Skilvirk leið til að draga úr reglubyrði

Það er stefna núverandi ríkisstjórnar að draga úr óþarfa reglubyrði í atvinnulífinu. Sú stefnumörkun fellur vel að markmiðum samkeppnislaga, enda stuðla einfaldari reglur í langflestum tilvikum að virkri samkeppni. Aðgerðir og tilmæli Samkeppniseftirlitsins gagnvart stjórnvöldum miða einmitt í langflestum tilvikum að þessu. Samkeppnislög og samkeppniseftirlit eru því hluti af lausninni, en ekki vandanum, þegar kemur að því að minnka óþarfa reglubyrði.

Kostir þess að byggja aðgerðir til að draga úr reglubyrði á þessari aðferðafræði OECD eru einkum eftirfarandi:

1) Um er að ræða fastmótuð viðmið sem auðvelda stjórnvöldum að undirbyggja lög, reglur og aðrar stjórnvaldsaðgerðir með skýrum markmiðum og leita leiða til að ná þeim án þess að skerða samkeppni að óþörfu. Um leið er reglubyrði lágmörkuð.
2) Þau viðmið sem liggja til grundvallar setja langtímahagsmuni almennings í forgang umfram skammtímahagsmuni einstakra hagsmunaaðila eða samtaka þeirra.
3) Samkeppnisyfirvöld, fræðimenn og alþjóðastofnanir hafa þróað aðferðir til að meta ábatann af því að breyta lögum eða reglum með þessari aðferðafræði. Jafnframt er hægt að meta síðar hvort ábatinn hafi gengið eftir. Með þessu eru búnir til skýrir hvatar til þess að ákveða breytingar og fylgja þeim eftir.
4) OECD aðstoðar aðildarríki við að meta gildandi lög og reglur. Þannig hafa sum aðildarríki samið við OECD um tiltekin verkefni við endurskoðun laga og reglna. Með þátttöku slíks utanaðkomandi aðila er tryggður aðgangur að yfirgripsmikilli þekkingu og reynslu. Kostnaður af þátttöku OECD í slíkum verkefnum er nokkur, en þó lítill í samanburði við ábata. Eftir atvikum er OECD reiðubúið að koma að slíkum verkefnum hér á landi.

Fjallað er nánar um aðferðafræði samkeppnismats í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, en þar var lagt til að stjórnvöld tækju upp samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla.

Niðurlag

Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til samstarfs um að koma á kerfisbundnu samkeppnismati og ráðast í aðgerðir til að draga úr reglubyrði. Eftirlitið er til dæmis tilbúið til þess að kynna aðferðafræði samkeppnismats nánar fyrir ráðuneytinu eða stofnununum þess og eftir atvikum hafa milligöngu um aðgang að þekkingu sérfræðinga

OECD á þessu sviði. Á sama hátt er eftirlitið reiðubúið að taka þátt í undirbúningi samkeppnismats á verkefnasviðum einstakra ráðuneyta.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

Samrit sent á ráðherra ríkisstjórnar Íslands

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál

Samtök atvinnulífsins og SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu (samtökin) vísa til tölvupósts umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 6. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál. Er um að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga um póstþjónustu þar sem m.a. lagt er til að afnema einkarétt íslenska ríkisins á póstþjónustu, nánar tiltekið bréfa undir 50 g. Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið er með framangreindri breytingu verið að innleiða að fullu reglur á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni að fullu með því að afnema einkarétt ríkja á sviði póstþjónustu.

Hvað þetta markmið varðar þá fagna samtökin því að með framlögðu frumvarpi er skrefið tekið að fullu við að afnema einkarétt íslenska ríkisins á póstþjónustu og lokaskrefið stigið í þeirri vegferð að opna alfarið á samkeppni á þeim markaði. Því styðja samtökin það markmið frumvarpsins heilshugar. Hins vegar telja samtökin mikilvægt við þá framkvæmd að tryggja að skilyrði fyrir samkeppni á þessum markaði, sem og öðrum þeim tengdum, séu tryggð og innkoma opinbers aðila alfarið inn á þann markað raski ekki þeim skilyrðum eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Í því samhengi benda samtökin á að núverandi starfsemi ríkisrekna póstfyrirtækisins hefur snertifleti við aðra markaði en póstþjónustu eingöngu og nægir þar að nefna t.a.m. starfsemi landflutningsfyrirtækja.

Því er mikilvægt að hugað verði að því að framkvæma mat á samkeppnislegum áhrifum boðaðra breytinga á markaði, hvort sem það er póstmarkaður eða aðrir tengdir markaðir, í samræmi við ábendingar Samkeppniseftirlitsins sem fram koma í áliti stofnunarinnar nr. 2/2009, þ.e. Samkeppnismat stjórnvalda. Ekki er að fullu ljóst að hversu miklu leyti tilvísaðar skýrslur og úttektir, sem vísað er til í fyrirliggjandi frumvarpi, endurspegli ábendingar Samkeppniseftirlitsins en að teknu tilliti til áðurnefnds álits nr. 2/2009 eru þar að finna mikilvægar ábendingar til að tryggja að lög og stjórnvaldsfyrirmæli hamli ekki eðlilegri samkeppni eða setji henni skorður.

Að sama skapi leggja samtökin einnig ríka áherslu á að áður en til afnáms á einkarétti íslenska ríkisins á póstþjónustu kemur þarf að tryggja fullnægjandi kostnaðargreiningu á milli núverandi rekstrar innan einkaréttar og samkeppnisrekstri Íslandspósts ohf. þannig að samkeppni sé ekki raskað þegar sá einkaréttur verður afnuminn. Þannig er komið í veg fyrir að niðurgreiðsla eigi sér stað þar á milli þessara þátta áður en umræddur einkaréttur verður að fullu afnuminn.

Þessu til viðbótar vilja samtökin koma á framfæri athugasemd hvað varðar rekstrarumhverfi póstþjónustu almennt sem og þá byrði sem á Íslandspósti ohf. hvílir vegna alþjóðlegra skuldbindinga og hefur nú þegar áhrif, og mun að óbreyttu hafa áfram, á starfsemi fyrirtækisins. Er um að ræða eftirfylgni með samningi um Alþjóðapóstsambandið (e. Umiversal Postal Union) en á grundvelli þess samstarfs ber íslenska ríkinu skylda til að niðurgreiða póstsendingar til

landsins frá tilteknum þróunarríkjum og á þeim vettvangi flokkast Kína til slíkra ríkja. Á grundvelli þessara skuldbindinga er tap Íslandspósts ohf. vegna erlendra sendinga áætlað um 475 milljónir á ári. Huga þarf að þessum þáttum samhliða afgreiðslu fyrirliggjandi frumvarps og með hvaða hætti eftirfylgni íslenska ríkisins með þessum kvöðum verði framfylgt þegar Íslandspóstur ohf. veður að fullu starfandi á samkeppnismarkaði.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

Pétur Reimarsson
f.h. SA

Lárus M. K. Ólafsson
f.h. SVÞ

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is 29. nóvember 2018.

Umsögn; frumvarp til laga um póstþjónustu, 270. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn frá Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) um frumvarp til laga um um póstþjónustu, 270. mál. Í frumvarpinu felast ný heildarlög um póstþjónustu á Íslandi, afnám einkaréttar ríkisins og opnun markaðar. Frumvarpinu er einnig ætlað að tryggja alþjónustu í pósti, skilgreina hana og kveða á um hvernig farið skuli með kostnað ef markaðslegar forsendur standa ekki undir rekstri.

SSNV tekur heilshugar undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og þá sérstaklega áhyggjur sem þar koma fram varðandi áhrif mögulegrar skerðingar á þjónustu í kjölfar víðtækrar heimildar ráðherra til að fækka dreifingardögum. Heimildar sem er mun víðtækari en í löndum sem við berum okkur gjarnan saman svo sem Noregi. SSNV óttast hættu á skerðingu á þjónustu vegna þessara heimilda sér í lagi í hinum dreifðari byggðum þar sem ljóst er að markaðslegar forsendur standa ekki undir rekstri þjónustunnar.

Í umsögn Sambandsins kemur fram að á fyrri stigum máls hafi verið lagt til að Byggðastofnun yrði falið að greina möguleg áhrif skertrar póstþjónustu á skilyrði til búsetu og atvinnurekstrar í dreifbýli, m.a. fyrir fyrirtæki sem senda vörur til viðskiptavina og rekstraraðila sem reiða sig á sendingar starfsemi sinnar vegna. SSNV harmar að ekki hafi orðið við þessari beiðni og tekur undir það sem fram kemur í nefndri umsögn Sambandsins að greinargerðin beri með sér að ekki hafi verið skoðað með fullnægjandi hætti áhrif skerðingar á þjónustu á dreifbýli.

SSNV telur mjög mikilvægt að brugðist verði við ofangreindu til að möguleg áhrif framlagðs frumvarps verði ekki til að hafa neikvæð áhrif á samkeppnishæfni fyrirtækja í hinum dreifðari byggðum landsins og þannig skerða þar búsetuskilyrði. Slíkt væri í hróplegri mótsögn við útgefna stefnu stjórnvalda m.a. stefnumótandi byggðaáætlun fyrir 2018-2024 sem hefur þau markmið að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt.

F. h. Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra,

Unnur Valborg Hilmarsdóttir,
framkvæmdastjóri

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2018

Efni: Frumvarp til laga um póstþjónustu (Mál nr. 270)

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp til laga um póstþjónustu. Með frumvarpinu er lagt til að einkaréttur ríkisins á sviði póstþjónustu verði afnuminn og opnað verði fyrir samkeppni á póstmarkaði. Frumvarpið á sér langan aðdraganda, en Viðskiptaráð fagnar því að til standi að stíga lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði póstþjónustu og tekur undir meginefni frumvarpsins. Ísland er eina landið innan EES sem ekki hefur afnumið framangreindan einkarétt og er þetta skref því löngu tímabært.

Viðskiptaráð skilaði umsögn um drög að frumvarpi til laga um póstþjónustu árið 2016 og fjallaði ráðið þar um afskipti hins opinbera á samkeppnismarkaði og áhrif þess.[1] Hlutverk stjórnvalda er að stuðla að heilbrigðu atvinnulífi, þar sem samkeppni og markaðslögmál fá þrifist, án inngripa eða röskunar stjórnvalda. Stjórnvöld ættu því að marka sér þá stefnu að um leið og einkaaðilar hasla sér völl á einhverju sviði verði sambærileg verkefni opinberra aðila lögð niður ef svo ber undir. Að sama skapi ættu stjórnvöld að nýta tækifæri til að færa verkefni úr höndum hins opinbera til einkaaðila þegar unnt er.

Þar sem öll ríki innan EES hafa afnumið einkarétt ríkisins á póstmarkaði er Viðskiptaráð fylgjandi því að íslenska ríkið geri slíkt hið sama og tekur frumvarpinu fagnandi. Viðskiptaráð leggur til að það nái fram að ganga. **Viðskiptaráð hvetur því til að frumvarpið verði samþykkt.**

Virðingarfyllst,

Gunnar Dofri Ólafsson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

[1] Sjá umsögn Viðskiptaráðs: https://vi.is/%C3%BAtg%C3%A1fa/umsagnir/2015-2016/postthjonusta.pdf

ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS
REGISTERS ICELAND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26.11.2018
Tilvísun ÞÍ: 2018110792/0.1

Efni: Umsögn um frumvarp um póstþjónustu, þingskjal 293 – 270. mál. 149. löggjafarþing 2018-2019.

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 8. nóvember sl., þar sem frumvarp til laga um póstþjónustu, þingskjal 293 – 270. mál er sent til umsagnar. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

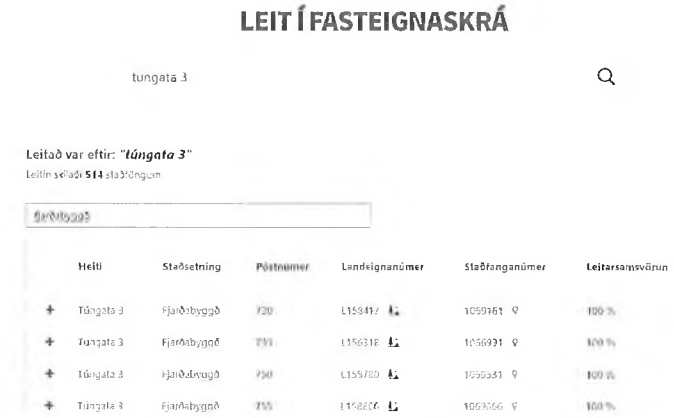
Almennar athugasemdir

Þjóðskrá Íslands fagnar þeim áformum ráðherra um setja fram frumvarp til laga um póstþjónustu, þar sem m.a. póstnúmerakerfið er skilgreint, tilgangur þess og markmið. Jafnframt að póstnúmerkerfið heyri undir Póst- og fjarskiptastofnun og að breytingar á því séu gerðar í samvinnu við Þjóðskrá Íslands. Hefur efni frumvarpsins fjölmarga snertifleti við starfsemi stofnunarinnar og jákvæð áhrif á áreiðanleika þeirra gagna sem Þjóðskrá Íslands miðlar t.a.m. til neyðarþjónustu.

Eitt af meginhlutverkum Þjóðskrár Íslands er að annast almannaskráningu sbr. 1. gr. laga nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna veitir Þjóðskrá Íslands upplýsingar um aðsetur manna og önnur atriði samkvæmt skrám sínum og gögnum eftir reglum sem ráðherra setur. Þjóðskráin sjálf, þ.e. almannaskrá byggir á upplýsingum sem stofnuninni berast úr ýmsum áttum, bæði frá einstaklingum og opinberum aðilum. Meðal þess sem skráð er í þjóðskrá eru kennitölur manna, nöfn þeirra, lögheimili, aðsetur ef við á, hvort fólk vilji fá sendan markpóst, auk breytinga sem verða á þessum atriðum og öðrum högum manna. Þar af leiðir að þjóðskrá er mikilvægt stoðgagn til póstdreifingar.

Póstnúmerakerfið er í dag notað af fleirum en póstdreifingaraðilum m.a. til að staðsetja neyðartilvik til neyðarþjónustu, sbr. þegar mörg lík eða eins staðföng (heimilisföng) eru innan sama sveitarfélags/svæðis – sér í lagi þar sem sveitarfélög hafa sameinast. Sem dæmi: í sveitarfélaginu Fjarðabyggð er Túngötu númer þrjú að finna í fjórum póstnúmerum. Póstnúmerin eru því orðin mikilvægur hluti staðfangaskráningar til að tryggja einkvæmni staðfangs til rötunar og skráningu hvort

sem um er að ræða fyrir neyðarþjónustu, póstáritun, opinberar skrár, almannaþjónustu svo sem fjarskipti og veitur, ferðaþjónustu o.s.frv.



Mynd 1 Skjámynd af leit í fasteignaskrá þegar leitað er að Túngata 3.

Hér að neðan er að finna athugasemdir Þjóðskrár Íslands við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 4. gr. frumvarpsins

Í 9. tl. 1. mgr. 4. gr. um dreifikerfi, segir m.a. að gagnagrunnar um heimilisföng og upplýsingar um breytingar á heimilisföngum sé hluti af dreifikerfinu. Í gildandi lögheimilislögum nr. 21/1990 segir í 1. mgr. 3. lögheimili skal, svo framarlega sem unnt er, talið vera í tilteknu húsi við tiltekna götu eða á tilteknum stað, í nafngreindu húsi eða á sveitabæ sem er staðfang". Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur sem öðlast gildi 1. janúar 2019. Samkvæmt reglugerð nr. 577/2017 um skráningu staðfanga heldur Þjóðskrá Íslands staðfangaskrá en staðfang lýsir landfræðilegri staðsetningu, svo sem aðkomu að mannvirki, lóð eða áfangastað. Lagt er til að í stað hugtaksins heimilisfang í orðskýringunni verði notað hugtakið staðfang í samræmi við það sem að framan segir. Ákvæðið yrði þá svohljóðandi: „*Dreifikerfi*: Aðföng og kerfi sem póstrekandi notar til að koma póstsendingum til skila, svo sem flokkunarstöðvar, afgreiðslustaðir, flutningsleiðir, póstnúmer, pósthólf, póst- og bréfakassar, gagnagrunnar um **staðföng**, upplýsingar um breytingar á **staðföngum**, aðgangur að áframsendingarþjónustu og þjónusta í tengslum við endursendingu bréfa.

Lagt er til að í 18. tl. 1. mgr. 4. gr. verði skerpt á markmiði póstnúmerakerfisins og ákvæðið orðist svo: *Póstnúmer*: Númer, eða kerfi númera ásamt landfræðilegri afmörkun, sem tryggir einkvæma póstáritun og auðveldar dreifingu póstsendinga.

Það er almenn orðnotkun að nota hugtakið póstáritun við merkingar sendinga s.s. bréfa og böggla. Því er einnig lagt til að hugtakið *„póstáritun"* verði skýrt í 4. gr. frumvarpsins, t.d. svohljóðandi:

Póstáritun: Merking póstsendingar með einkvæmu auðkenni sem er, nafn viðtakanda, land, póstnúmer, staður, staðfang og íbúðarnúmer.

Um 10. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins segir m.a: *„er aðeins virk ef viðtakandi er með þekkt heimilisfang skráð í þjóðskrá"* Rétt er að taka fram að Þjóðskrá Íslands heldur aðeins utan um lögheimili einstaklinga í þjóðskrá. Ekki er um að ræða skráningu heimilisfanga lögaðila í þjóðskrá. Það er á hendi fyrirtækjaskrár að halda utan um heimilisföng lögaðila. Þess vegna leggur Þjóðskrá Íslands til eftirfarandi orðalag: *„er aðeins virk ef viðtakandi er með þekkt heimilisfang sem skráð er sem lögheimili og eða aðsetur í þjóðskrá eða heimilisfang í fyrirtækjaskrá"* Með þessu nær ákvæðið yfir skráð heimilisföng í þjóðskrá (lögheimili) og skráð heimilisfang í fyrirtækjaskrá. Vert er að hafa í huga að heimilisfang og aðsetur eru hvorutveggja staðföng og hluti af staðfangaskrá Þjóðskrár Íslands. Hugtakið staðfang hefur þó víðari skírskotun þar sem það getur náð yfir áfangastaði sem ekki heyra undir póstdreifingu. Sjá ennfremur reglugerð um skráningu staðfanga 577/2017.

Um 15. gr. frumvarpsins

Þjóðskrá Íslands leggur til breytingar á 15. gr. frumvarpsins og að greinin verði svohljóðandi: Póst- og fjarskiptastofnun ákvarðar landfræðileg mörk póstnúmera, heldur og gefur út póstnúmeraskrá og landfræðilega þekju póstnúmera. Breytingar á póstnúmeraskrá skulu ekki gerðar nema að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands.

Rökin fyrir þessum breytingum eru þau að landfræðileg afmörkun póstsvæða er nauðsynleg til þess að ákvarða póstnúmer í staðfangaskrá. Mikilvægt er að gögnin séu aðgengileg öllum notendum og að breytingar skili sér sem næst rauntíma út í samfélagið. Staðfangaskrá er hluti af örnefnagrunni og honum skal miðlað gjaldfrjálst samkvæmt lögum um örnefni 22/2015 og lögum um landmælingar og grunnkortagerð 103/2006. Póstnúmeri staðfanga er miðlað með staðfangaskrá og er eiginlegur hluti af birtingarmynd staðfangs, t.a.m. í póstáritun. Því leggur Þjóðskrá Íslands til að póstnúmeraþekjunni sé með sama hætti og staðfangaskrá miðlað opið og gjaldfrjálst.

Loks telur Þjóðskrá Íslands að setja verði nánari reglur, t.a.m. í reglugerð, um framkvæmd póstnúmeraskráningar og afmörkun póstnúmera. Sem dæmi er mikilvægt að afmörkun póstnúmerasvæða nái að netlögum svo að ný mannvirki sem kunna að

vera reist á landfyllingum séu innan þegar afmarkaðra póstnúmera. Eins þurfa að vera leiðir til þess að taka á athugasemdum við afmörkun póstnúmera eftir fyrirfram skilgreindum ferlum þar sem breytingar á skránni geta hafa fjárhagslegar afleiðingar í för með sér. Til að mynda eru í dag lægri iðgjöld trygginga í dreifbýlispóstnúmerum en í þeim póstnúmerum sem tilheyra þéttbýli.

Þjóðskrá Íslands getur, sé þess óskað, mætt á fund Umhverfis- og samgöngunefndar og skýrt umsögn þessa nánar.

F.h. Þjóðskrár Íslands

Indriði Björn Ármannsson
Lögfræðingur