



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 17/2008 um lokun póstafréiðslu Íslandspósts hf. í Varmahlíð

I. Erindið

Með bréfi, dags. 25. febrúar 2008, óskaði Íslandspóstur hf. eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að fá heimild til að loka póstafréiðslum fyrirtækisins að Varmahlíð, póstnúmer 560.

Um ástæður lokunar póstafréiðslu í Varmahlíð kom fram að Íslandspóstur telji að vegna smæðar samfélagsins sé ekki þörf á að reka sérstaka póstafréiðslu heldur geti landpóstur frá Borgarnesi sinnt íbúum og fyrirtækjum.

Með vísun í 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgangslustöðum fyrir pósthjónustu upplýsti fyrirtækið jafnframt um eftirfarandi:

- „1) Póstafréiðsla er staðsett í Varmahlíð í söluskála Kaupfélags Skagafjarðar, en þar eru 45 heimili og 2 fyrirtæki eru skráð þar skv. okkar upplýsingum. Varmahlíð tilheyrir Skagafirði og bjuggu þar 139 íbúar þann 1. des 2007, skv. Hagstofu.
- 2) Póstafréiðslan þjónar fyrst og fremst íbúum á Varmahlíð.
- 3) Dreifing verður með Landpósti (bæði bréf og skráðar sendingar). Borið er út á hvert heimili eins og áður. Því ætti aðgengi að vera gott.
- 4) Samgöngur við svæðið eru greiðar. Snjómokstur er 7 sinnum í viku.
- 5) eðalfjöldi afgangslna á dag eru um 12 á dag (ekki er afgangslukerfi á staðnum), skráðar sendingar eru á milli 4-5 á dag. Sendingar frá staðnum hafa verið undanfarið 1-2 á dag.
- 6) Í stað afgangslu munu íbúar fá þjónustu sem lýst er í lið 3. Póstkassi verður áfram í Varmahlíð.“

II. Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 7. maí 2008, óskaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir umsögn sveitarstjórnar, vegna fyrirhugaðrar lokunar, sbr. 4. mgr. 5. gr. reglna um afgreiðslustaði nr. 504/2003.

Í bréfinu kom m.a. fram:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur borist bréf, dags. 27. mars 2008, þar sem Íslandspóstur hf. tilkynnir í samræmi við 5. gr. reglna um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu nr. 504/2003, að fyrirtækið hyggist loka póstafrgiðslu fyrirtækisins á Flúðum.

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leita umsagnar sveitarstjórna á þeim stöðum sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu. Vegna þessa þá óskar Póst- og fjarskiptastofnun eftir umsögn sveitarstjórnar um þau atriði sem talinn eru upp í 2. mgr. 5. gr. reglnanna.

Þess er óskað að umsögn hafi borist fyrir 21. maí 2008.“

Umsögn Byggðarráðs Skagafjarðar barst með bréfi, dags. 15. maí 2008. Í umsögn sveitarfélagsins er vísað í bókun byggðarráðs þann 15. maí, sem er svo hljóðandi:

„Byggðarráð mótmælir harðlega fyrirætlan Íslandspósts um lokun póstafrgiðslu í Varmahlíð. Varmahlíð er einn af byggðakjörnum Skagafjarðar með um 140 íbúum og nokkrum fyrirtækjum. Þjónustusvæði póstafrgiðslunnar í Varmahlíð er hinsvegar mun stærra en þéttbýlið sjálft því hundruð manna og tugir fyrirtækja búa og starfa í næsta nágrenni. Þá hefur Varmahlíð verið vaxandi ferðamannastaður og áætlanir um mikla uppbyggingu á því sviði. Ekki er sýnt fram á í bréfi Íslandspósts hvernig notendur pósthjónustunnar eiga að koma frá sér bréfum og böggjum. Einungis er sagt frá hvernig afhendingu verður háttáð. Þá má ekki gleyma því að Íslandspóstur er ríkisfyrirtæki í almannathjónustu og yfirlýst stefna ríkisvaldsins að fjölga störfum á landsbyggðinni en ekki fækka. Lokun póstafrgiðslunnar í Varmahlíð þýðir fækkun opinberra starfa í Skagafirði og er í hrópandi mótsögn við starf nefndar forsætisráðherra um fjölgun starfa á Norðurlandi vestra.

Byggðarráð Sveitarfélagsins Skagafjörður leggst alfarið gegn því að póstafrgiðslunni í Varmahlíð verði lokað. Telur Byggðarráð skammsýni að loka póstafrgiðslu á svæði sem er í vexti.“

Með bréfi, dags. 5. júní 2008, var Íslandspósti hf. gefinn kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum varðandi þær umsagnir sem borist höfðu vegna umsókna fyrirtækisins um lokanir afgreiðslustaða.

Póst- og fjarskiptastofnun barst með bréfi dags. 18. júní 2008 almennar athugasemdir Íslandspósts vegna umsókna fyrirtækisins um lokanir, þar sem gerðar eru svofelldar athugasemdir:

Vegna andmæla sveitarfélaga vegna lokana á pósthúsum tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Íslandspóstur hefur óskað eftir að fá að hætta rekstri póstafréiðslu á nokkrum fámennum stöðum víðsvegar um landið. Skv. hefðbundnu vinnuferli þá hefur sveitarfélagið þar sem viðkomandi póstafréiðsla er rekin fengið að tjá sig um röksemdir Íslandspósts fyrir lokunum. Íslandspóstur hefur nú fengið að sjá þessi andmæli. Íslandspóstur mun svara þessu á almennan hátt og gildir svarið því um allar óskir okkar um lokanir póstafréiðslna.“

Íslandspóstur tekur fram að lokanir eru byggðar á viðskiptalegum rökum:

„Eðlilegt og skiljanlegt er að sveitarfélög sendi inn mótmæli vegna lokana póstafréiðslna. Það er mat okkar að efnislega séu andmælin sett fram á pólitískan hátt og byggja á pólitískum væntingum um hvaða hlutverk Íslandspóstur ætti að hafa, en ekki hvaða hlutverk Íslandspóstur hefur. Þessum ályktunum verður því ekki svarað hér.“

Rök Íslandspósts snúa að rekstrarlegum þætti málsins og eru viðskiptaleg. Það eru einfaldlega ekki viðskiptalegar forsendur fyrir því að reka sérstakar póstafréiðslur sem sjá um móttöku á pósti og afhendingu böggla þegar hægt er að nota landpósta á mun hagkvæmari hátt.

Í sveitum og fámennari byggðarlögum eru landpóstar sem sjá um dreifingu og móttöku á pósti. Þeir virka því sem n.k. pósthús á hjólum. Þessi tvö kerfi (landpóstar og póstafréiðsla) eru því rekin saman hlið við hlið á þessum stöðum, sem er óþarfi. Aðgangur að landpósti er greiður (daglegur) og þjónustustigið á að endurspeglar umfang viðskiptanna og þar sem umfang viðskipta er lítið þá á þjónusta landpósts að duga.“

Varðandi póstafréiðslur og hlutverk þeirra tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Stærsta og flóknasta hlutverk póstafréiðslna er að taka á móti pósti, afgreiða, gjaldfæra og veita upplýsingar um þjónustu. Íslandspóstur hefur verið í samstarfi við ýmsa aðila um rekstur póstafréiðslna, oft á tíðum hefur verið erfitt að viðhalda þekkingu m.a. vegna fárra viðskipta hvern dag og hárrar starfsmannaveltu. Þetta hefur m.a. valdið því að traust notenda á þjónustunni hefur minnkað. Landpóstar eru sérfræðingar í vörum okkar og því er það ótvíræður kostur fyrir viðskiptavinum að skipta við þá. Póstafréiðslur á fámennum stöðum er því n.k. milliliður sem eykur kostnað við afhendingu og móttöku.“

Hvað varðar kostnað tekur Íslandspóstur fram eftirfarandi:

„Eins og þekkt er þá er dreifingar og afgreiðslukostnaður á landsbyggðinni mun hærri en á þéttbýlli svæðum. Kostnaður við að þjónusta heimili í sveitum má ekki verða óeðlilega hár enda mun það einungis leiða til kostnaðarhækkana fyrir aðra notendur pósthjónustunnar.

Beinn kostnaður vegna samstarfs er mismikill en það má segja að óbeinn kostnaður gleymist í umræðunni. Talsvert utanumhald er vegna tölvukerfa, eftirlits, kennslu, stjórnunar, bókhalds o.fl.. og því er kostnaður á hverja einingu enn meiri en sá sem samstarfsaðili fær greitt fyrir.“

Varðandi umsögn sveitarstjórna um aukinn fjölda ferðamanna svarar Íslandspóstur eftirfarandi:

„Í rökum er gjarnan vísað í aukinn fjölda ferðamanna á svæði. Því er til að svara að ferðamenn senda póstkort í 99% tilfella og því þarf ekki að reka póstafréttisla vegna þess. Frímerkjasala og póstkassi dugur.“

Þá tekur Íslandspóstur fram að nokkur sveitafélög hafi óskað eftir viðræðum við Íslandspóst um það hvers vegna farið hafi verið út í þessar aðgerðir. Hefur Íslandspóstur orðið við þeim og dregið saman sjónarmið Íslandspósts vegna þessara breytinga, sbr. eftirfarandi:

- „Markmiðið er að lækka tilkostnað við þá þjónustu sem boðið er uppá.
- Íslandspóstur verður að hagræða í rekstri sínum eins og önnur fyrirtæki.
- Gríðarlega hár einingarkostnaður á litlum stað, gerir það ekki forsvaranlegt að reka svona litla rekstrareiningu.
- Meiri kröfur íbúa að fá póst heim (ekki sækja póst í póstafréttisla).
- Póstsæði pósthúsa stækka (ekki ósvipað og sameiningar sveitarfélaga)
- Ekki er litið á þetta sem þjónustuskerðingu þar sem landpóstur er n.k. „pósthús á hjólum“ og getur boðið sömu þjónustu og póstafréttislan. Sumir telja þetta vera þjónustuauka.
- Tiltölulega stutt í næsta þjónustupósthús þar sem íbúar sækja flest alla aðra þjónustu sem er ekki á staðnum (á við í flestum tilfellum).“

Varðandi ytri ógnir við starfsumhverfi sitt tilgreinir Íslandspóstur að auki eftirfarandi ástæður:

- „Minnkandi póstmagn (færri bréf = > minni tekjur)
- Rafræn þjónusta (fækkar bréfum = > minni tekjur)
- Hertari reglur um fjölpóst (= > minni tekjur)
- Hækkandi tilkostnaður (m.a. eldsneyti)
- Fækkun íbúa í sveitum (dýrari dreifileiðir)
- Samkeppni eftir 2011 (tekjur minnka um allt að 20%)
- Íslandspóstur verður að bregðast við áður en samkeppni byrjar.“

III. Forsendur og niðurstaða

Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 er hugtakið afgreiðslustaður skilgreint með eftirfarandi hætti:

Afgreiðslustaðir: Aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar.

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu er meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttaka fyrir póstsendingar. Annað veigamikil hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinir þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem þeir hafa fengið tilkynningu um að sé á tilteknum afgreiðslustað.

Í reglum nr. 504/2003, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, sem PFS gaf út með heimild í 3. mgr. 15. gr. og 24. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er eftirfarandi ákvæði um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts hf.:

Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að veita þá hjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum. Ef Íslandspóstur hins vegar hyggst leggja niður afgreiðslustað þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skal eftirfarandi lagt til grundvallar:

1. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna.
2. Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar.
3. Möguleiki íbúa á að sækja hjónustu annað.
4. Samgöngur á svæðinu.
5. Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári.
6. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu.

Hyggist Íslandspóstur breyta rekstrarfyrirkomulagi afgreiðslustaðar, svo sem með því að ganga til samninga við þriðja aðila um rekstur afgreiðslu, þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skulu sömu viðmið og í 2. mgr. lögð til grundvallar eftir því sem við á. Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið að leita umsagnar sveitarstjórna um þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr., á þeim stöðum þar sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu eða breyta rekstrarfyrirkomulagi. Íslandspósti ber að tilkynna lokun á afgreiðslustað til Póst- og fjarskiptastofnunar með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Breytingar á rekstrarfyrirkomulagi skal tilkynna með eins mánaðar fyrirvara.

Eins og fram kemur í 1. mgr. 5. gr. reglna um staðsetningu afgreiðslustaða o.fl., þá ganga reglurnar út frá þeirri grunnforsendu að núverandi fjöldi afgreiðslustaða sé nægjanlegur til að veita þá hjónustu sem Íslandspósti ber að veita lögum samkvæmt. Ef Íslandspóstur hyggst hins vegar leggja niður afgreiðslustað þá skal leggja slíka beiðni fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar, sbr. 2. mgr. Tiltekið er í 6. tölulíðum hvað Póst- og fjarskiptastofnun ber að leggja til grundvallar þegar beiðni er lögð fram. Tölulíðir 2, 3, 4 og 6 ganga út frá þeirri forsendu að skoða þurfi með tilliti til staðhátta hvort íbúarnir geti sótt hjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar

sem Íslandspóstur rekur. Tölulíðir 1 og 5 fjalla um umfang þess reksturs sem fram fer á afgreiðslustaðnum.

Leggja þarf sjálfstætt mat á hverja beiðni um lokun póstaafgreiðslustaðs, með hliðsjón af ofangreindum skilyrðum.

Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar

Fyrsta atriðið sem líta ber til er fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir. Samkvæmt upplýsingum í umsókn Íslandspósts bjuggu 139 íbúar í Varmahlíð þann 1. desember 2007 skv. upplýsingum frá Hagstofu. Alls búa þó 757 manns í póstnúmeri 560, en þess ber þó að geta að íbúar utan þéttbýliskjarnans njóta nú þegar þjónustu landpósts og má því líta svo á að lokun póstaafgreiðslu hafi mest áhrif á íbúa þéttbýliskjarnans við Varmahlíð.

Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu

Frá Varmahlíð er tiltölulega stutt á Sauðárkrók, eða um 25 km. Þá eru samgöngur greiðar, en snjómokstur er 7 sinnum í viku þegar svo ber undir.

Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti er meðalfjöldi afgreiðslna um 12 á dag og skráðar sendingar eru á milli 4-5 á dag, en skráðar sendingar frá Varmahlíð um 1-2 á dag. Tölur um fjölda afgreiðslna í Varmahlíð benda því til þess að notkun afgreiðslustaðarins hafi ekki verið það mikil að það geti réttlætt nauðsyn áframhaldandi reksturs hans í óbreyttri mynd.

Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu
Í því tilviki sem hér um ræðir hyggst Íslandspóstur í stað hefðbundins afgreiðslustaðar, reka heimaakstursþjónustu með landpósti og keyra sendingar heim til einstaklinga og fyrirtækja, eða eins og Íslandspóstur nefnir það „pósthús á hjólum“. Í því felst einnig að landpóstur tekur á móti sendingum og bréfum um leið og dreifing fer fram á hvert heimili og öll fyrirtæki. Að auki verður áfram póstkassi í Varmahlíð.

Lágmarkskröfur um gæði pósthjónustu

Auk ofangreindra atriða sem taka ber til greina við mat á því hvort heimila megi lokun póstaafgreiðslustaða, ber að virða kröfur um gæði pósthjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Lágmarksinntak þeirrar pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu, sem Íslandspósti er skylt að veita sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, felur m.a. í sér „aðgang að póstaafgreiðslu og pósthjónustu vegna bréfa“ o.fl., sbr. 3. mgr. 6. gr. sömu laga, sbr. einnig 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Þá er kveðið á um það í 11. gr. laganna að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja við val á rekstrarleyfishafa til þess að fara með einkarétt ríkisins, að veitt verði fullnægjandi þjónusta um land allt, auk þess sem í 22. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er áskilin krafa um gæði alþjónustu. Í reglugerð nr.

364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu eru tilgreindar þjónustu- og gæðakröfur varðandi útburð og opnunartíma afgreiðslustaða. Í 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að opnunartími afgreiðslustaða skuli taka mið af almennum opnunartíma samsvarandi þjónustu, en við mat á því hvað telst hæfilegur opnunartími má einnig taka mið af fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðurinn þjónar sem og stærð svæðisins sem um ræðir.

Umsögn sveitarstjórnar

Póst- og fjarskiptastofnun er að auki heimilt að leita umsagnar sveitarstjórnar, eins og fram kemur í 3. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003 um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu.

Í umsögn Byggðaráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar kemur m.a. fram að byggðaráðið mótmæli harðlega fyrirætlan Íslandspósts um lokun póstafréiðslu í Varmahlíð. Íbúar séu mun fleiri en tölur um íbúafjölda við byggðakjarnann gefa til kynna þar sem þjónustusvæði póstafréiðslunnar í Varmahlíð sé mun stærra en þéttbýlið sjálft, þar sem mikill fjöldi manna og tugir fyrirtækja séu í næsta nágrenni. Byggðaráðið tekur einnig fram að Varmahlíð sé vaxandi ferðamannastaður. Auk þess telur byggðaráðið ekki sýnt fram á hvernig notendur pósthjónustunnar eiga að koma frá sér bréfum og böggjum. Þá er jafnframt tekið fram að lokun póstafréiðslu þýði fækkun opinberra starfa í Skagafirði, sem sé í mótsögn við starf nefndar forsætisráðherra um fjölgun starfa á Norðurlandi vestra.

Samantekt

Ein megin skylda Íslandspósts er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til pósthéðferðar. Engin breyting er boðuð af hálfu Íslandspósts varðandi útburð póstsendinga á svæðinu. Breytingin felst eingöngu í þeim þætti starfseminnar er varðar móttöku sendinga á sérstökum afgreiðslustað. Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hf. hefur boðuð með lokun afgreiðslustaðarins við Varmahlíð verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landpósturinn mun nú taka á móti póstsendingum hjá íbúum í Varmahlíð með sama hætti og hann hefur gert hjá íbúum utan þéttbýliskjarnans. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er eina óhagræðið sem felst í þessu fyrirkomulagi fyrir íbúa á staðnum fólgið í því að íbúar hafa ekki val um hvenær þeir koma póstsendingum til skila, heldur eru að einhverju leyti bundnir af ferðum landpóstsins og/eða íbúar verða að komast að samkomulagi við landpóstinn um hvernig móttöku sendinga er best háttað.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar eru þessar breytingar á þjónustuháttum til þess fallnar að ekki sé eins mikil þörf og áður að reka hefðbundna póstafréiðslu í Varmahlíð. Tölur um fjölda afgreiðslna í Varmahlíð benda einnig til þess að notkun afgreiðslustaðanna hafi ekki verið það mikil að það geti réttlæt nauðsyn þess að þeir væru reknir áfram í óbreyttri mynd. Taka verður undir það með Íslandspósti að umfang þeirra viðskipta sem fram fer í núverandi afgreiðslustað í Varmahlíð sé ekki af þeirri stærðargráðu að það geti réttlætt rekstur póstafréiðslunnar í óbreyttri mynd.

Jafnframt er það mat stofnunarinnar að sú þjónusta sem Íslandspóstur hyggst bjóða íbúum við Varmahlíð fullnægi gæðakröfum laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti skuli heimilt að loka afgreiðslustað póstpjónustu við Varmahlíð.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspósts hf., frá 25. febrúar 2008, og heimilar fyrirtækinu að loka þeirri póstafréttislausu sem rekin hefur verið við Varmahlíð, póstnúmer 560, frá og með 1. ágúst n.k.

Ákvörðun þessi er kæránleg 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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 18. júlí 2008
Virðingarfyllt,

Björn Geirsson f.h. forstjóra

Vera Sveinbjörnsdóttir