



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 20/2008 um lokun póstafrgreiðslu Íslandspósts hf. að Laugum

I. Erindið

Með bréfi, dags. 25. febrúar 2008, óskaði Íslandspóstur hf. eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að fá heimild til að loka póstafrgreiðslum fyrirtækisins að Laugum, póstnúmer 650.

Um ástæður lokunar póstafrgreiðslu á Laugum kom fram að Íslandspóstur telji að vegna smæðar samfélagsins sé ekki þörf á að reka sérstaka póstafrgreiðslu heldur sé hægt á auðveldan hátt að leysa af hendi þjónustu póstafrgreiðslunnar með landpósti.

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

- “1) Skv. skrárn eru 47 heimili og 13 fyrirtæki á Laugum.
- 2) Pósthúsið þjónar fyrst og fremst íbúum á Laugum og örfáum nálægum sveitabæjum.
- 3) Dreifing verður daglega í höndum Landpósts (bæði bréf og skráðar sendingar). Settir verða upp póstkassar til þeirra sem ekki hafa verið með póstkassa. 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 10-15, (ekki er afgangslkerfi á staðnum), skráðar sendingar eru á milli 3-4 sendingar á dag. Sendingar frá staðnum hafa verið undanfarið 2-3 á dag og almenn bréf hafa verið á milli 10-15 að meðaltali frá einstaklingum, en mun meira magn kemur frá 2 stærstu fyrirtækjunum á svæðinu (Framhaldsskólanum og Sparisjóðnum).
- 6) Í stað afgangslslu munu íbúar fá aukna þjónustu með landpósti 5 sinnum í viku. Póstkassi verður í þorpínu, við banka eða framhaldsskólann (sem er stærsti vinnustaðurinn).“

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 póstaafgreiðslu 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 sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar barst með bréfi dags. 23. maí 2008. Í umsögn sveitarfélagsins er vísað í bókun sveitarstjórnar frá 22. maí, þar sem fram kemur að sveitarstjórn leggist alfarið gegn lokun póstaafgreiðslunnar sökum þess að fyrirhuguð lokun muni þýða skerta þjónustu við íbúa á umræddu þjónustusvæði.

Þá er tekið fram í bréfinu að sveitarstjórn Þingeyjarsveitar hafi óskað eftir fundi með forsvarsmönnum Íslandspósts. Í kjölfarið hafi fulltrúar Íslandspósts mætt á fund með sveitarstjórn þann 10. apríl 2008. Í bréfi sveitarstjórnar er tekið fram að á fundinum hafi komið fram að útfærslu Íslandspósts á fyrirkomulagi pósthjónustunnar hafi þá ekki verið lokið.

Í framhaldi af fundinum áttu oddviti og sveitarstjóri fund með stjórnarformanni og sparisjóðsstjóra um málefni póstaafgreiðslu, þar sem ræddar voru hugmyndir um áframhaldandi þjónustu á Laugum, en þó minni að umfangi en áður. Hvatti sveitarstjórn Íslandspóst með bréfi, til þess að hefja viðræður við Sparisjóð S-Þingeyinga um áframhaldandi þjónustu.

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).
- Póstsvæði 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.“

Með bréfi, dags. 18. júlí 2008, óskaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir nánari skýringum Íslandspóstvarðandi það hvort Íslandspóstur hefði orðið við óskum sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar um að hefja viðræður við Sparisjóð S-Þingeyinga um áframhaldandi þjónustu.

Í svörum Íslandspóstsem bárust Póst- og fjarskiptastofnun þann 21. júlí ítrekaði Íslandspóstur þá afstöðu sína að Íslandspóstur telur sig vita fyrir víst að hægt sé að þjónusta umrætt svæði með landpóstneti Íslandspóst. Landpóstar séu pósthús á hjólum og því sé ekki verið að leggja niður þjónustu á Laugum, heldur hún einungis færð úr húsi yfir í „póstbíl“, sem mun koma með og sækja sendingar eftir þörfum. Því hefði Íslandspóstur ekki talið þörf á því að hefja frekari viðræður vegna póstafræðslu á Laugum.

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 veigamikilið 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 Íslandspóstshf.:

Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspóstshf. sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu 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 þjónustu 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 þjónustu 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 töluliðum hvað Póst- og fjarskiptastofnun ber að leggja til grundvallar þegar beiðni er lögð fram. Töluliðir 2, 3, 4 og 6 ganga út frá þeirri forsendu að skoða þurfi með tilliti til staðhátta hvort íbúarnir geti sótt þjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar sem Íslandspóstur rekur. Töluliðir 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 þjuggu 681 á Laugum þann 1. desember 2007 skv. upplýsingum frá Hagstofu.

Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu

Á Laugum er ekki starfrækt verslun og þurfa því þorpsbúar að sækja til Húsavíkur eða Akureyrar eftir nauðsynjum. Frá Laugum til Húsavíkur eru 39 km, en um 60 km frá Laugum á Akureyri. Samgöngur við svæðið eru 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 10-15 á dag og skráðar sendingar eru á milli 3-4 á dag. Tölur um fjölda afgreiðslna á Laugum 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.

Lágmarkskröfur um gæði pósthjónustu

Auk ofangreindra atriða sem taka ber til greina við mat á því hvort heimila megi lokun póstafréiðslustaða, 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 póstafréiðslu 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 sveitarstjórnar kemur m.a. fram að sveitarstjórnin leggist alfarið gegn lokun póstafréiðslunnar auk þess sem hvatt hafi verið til viðræðna við Sparisjóð S-Þingeyinga um áframhaldandi póstafréiðslu, en minni að umfangi en áður.

Samantekt

Ein meginskylda Íslandspósts er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til pósthvefðar. Engin breyting er boðuð af hálfu Íslandspósts varðandi útburð pósthvefðinga 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 á Laugum verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landpósturinn mun nú taka á móti pósthvefðingum hjá íbúum á Laugum 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 pósthvefðingum 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 hátað.

Þá verður að taka undir með Íslandspósti að umfang þeirra viðskipta sem fram fer í núverandi afgreiðslustað á Laugum sé ekki af þeirri stærðargráðu að það geti réttlætt rekstur póstafréiðslunnar í óbreyttri mynd.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar eru þessar breytingar á þjónustuháttum til þess fallnar að ekki sé eins mikil þörf og áður að reka hefðbundna póstafréttislaug á Laugum. Tölur um fjölda afgreiðslna á Laugum 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. Ekkert er fram komið sem gefur tilefni til að vefengja umræddar tölur.

Jafnframt er það mat stofnunarinnar að sú þjónusta sem Íslandspóstur hyggst bjóða íbúum á Laugum 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 pósthjónustu á Laugum.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspóstshf., frá 25. febrúar 2008, og heimilar fyrirtækinu að loka þeirri póstafréttislaug sem rekin hefur verið á Laugum, pósthúmer 650, frá og með 1. febrúar 2009, nema ef samstarfsaðili óski eftir að hætta fyrir

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, 12. ágúst 2008
Virðingarfyllt,

Hrafnkell V. Gíslason

Vera Sveinbjörnsdóttir