



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 31/2012

um lokun póstafréiðslu á Bíldudal (póstnúmer 465)

I. Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) barst erindi, dags. 12. september 2012, frá Íslandspósti hf. um lokun póstafréiðslu á Bíldudal (póstnúmer 465).

Í erindinu segir m.a.:

„Íslandspóstur hefur starfrækt póstafréiðslu í samstarfi við Landsbankann síðastliðin ár. Landsbankinn lokaði með stuttum fyrirvara afgangið sinni á Bíldudal þann 1. júní sl. Frá þeim tíma hefur starfsmaður ÍSP haft opna afgangið í eina klukkustund á dag í húsnæði bankans. Ljóst er að ekki er í boði að vera í því húsnæði mikið lengur. ÍSP telur að ekki séu viðskiptalegar forsendur fyrir því að starfrækja þar póstafréiðslu áfram og óskar eftir því að fá að loka afgangið þarna og bjóða þess í stað upp á þjónustu póstafréiðslu.“

Þær upplýsingar sem fylgdu með erindi Íslandspósts, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003, voru eftirfarandi:

- 1) „Skv. Íslandspósts eru 80 heimili og 9 fyrirtæki á Bíldudal. 168 íbúar eru skráðir á Bíldudal skv. Hagstofu.
- 2) Pósthúsið þjónar fyrst og fremst íbúum á Bíldudal.
- 3) Dreifing verður í höndum póstafréiðslu/bílstjóra. Allar sendingar munu fara frá Patreksfirði. Þessi aðili heimsækir öll heimili og fyrirtæki og verður hægt að póstafréiðslu hjá honum. Einnig verður hægt að panta þjónustu/viðkomu í síma á viðverutíma starfsmanns.
- 4) Samgöngur við svæðið eru nokkuð greiðar. Snjómokstur er 5 sinnum í viku.

- 5) Samkvæmt tölum frá 2011 úr pósttölvu þar er meðalfjöldi skráðra afgreiðslna um 10 á dag (7 afhentar/3póstlagðar). Íslandspóstur hefur ekki upplýsingar um afgreiðslur sem fóru í gegnum kerfi samstarfsaðila þ.e. stakar afgreiðslur og frímerkjasölu en metur að þær séu innan við 10 á dag, er sú tala byggð á reynslu starfsmanna ÍSP sem hafa rekið afgreiðslu þar frá 1. júní.
- 6) Í stað afgreiðslu munu íbúar fá þjónustu með heimaakstri 5 sinnum í viku, sambærilegri og er í sveitum og minni bæjarfélögum. Póstkassi verður á Bíldudal og leitað verður leiða til að fá aðila til að selja frímerki í þorpinu.

Þá kom einnig fram að Bíldudalur tilheyrði sveitarfélaginu Vesturbyggð. Póstur væri flokkaður á Patreksfirði og ekið þaðan á Bíldudal þar sem pósthóll muni dreifa og taka á móti sendingum en vegalengd á milli Patreksfjarðar og Bíldudals sé 30 km.

Framkvæmdarlega væri um að ræða sömu úrlausn og á Flúðum, Stokkseyri, Hellisandi, Stöðvarfirði og fleiri stöðum af sambærilegri stærð.

Í erindinu óskaði Íslandspóstur eftir að fá að loka afgreiðslunni frá og með 1. nóvember 2012.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi PFS, dags. 18. september 2012, var erindi Íslandspósts sent Vesturbyggð til umsagnar í samræmi við heimildarákvæði 4. mgr. 5. gr. reglna um staðsetningu afgreiðslustaða o.fl. nr. 504/2003.

Athugasemdir sveitarfélagsins bárust með bréfi, dags. 2. október 2012, í þeim segir m.a.:

„Bæjarráð harmar lokun póstaafgreiðslunnar á Bíldudal. Með því tapast opinber störf. Enn og aftur er vegið að þjónustu á vegum ríkisins á staðnum, nú þegar loks hillir í hjartari framtíð í atvinnumálum og fjölgun íbúa á Bíldudal. Mikilvægt er fyrir byggðakjarna eins og Bíldudal að hafa sýnilega þjónustu og fjölbreytt atvinnutækifæri. Bæjarráð óskar eftir að Íslandspóstur haldi fund með íbúum Bíldudals um þjónustu fyrirtækisins á staðnum.“

2.

Athugasemdir Vesturbyggðar voru sendar Íslandspósti til umsagnar með tölvupósti, dags. 2. október 2012. Umsögn fyrirtækisins barst með tölvupósti, dags. 5. október 2012, þar kemur eftirfarandi m.a. fram:

„Rétt er að ítreka að Íslandspóstur er ekki að leggja af né hætta starfsemi á Bíldudal, heldur að breyta starfsemi sinni. Áfram mun dreifingaraðili á vegum Íslandspósts sjá um að dreifa til bæjarbúa eins og áður en við bætist það verkefni að sá aðili mun einnig móttaka og afhenda skráðar sendingar.“

Jafnframt upplýsti fyrirtækið að það væri tilbúið til að halda fund með íbúum staðarins svo framarlega sem hann fjallaði um póstmál og var hann haldinn þann 22. október 2012.

3.

Sjónarmið notenda

Með tölvupósti, dags. 24. október 2012 bárust PFS athugasemdir frá íbúa á Bíldudal. Í athugasemdunum kemur m.a. fram að verið sé að flytja póstafréiðslustarfið sem verið hafi á Bíldudal til Patreksfjarðar og að dreifingin verið örugglega dýrari og óruggari en núverandi fyrirkomulag. Einnig er vísað til mikils og góðs viðsnúnings sem orðið hafi í atvinnulífinu á síðustu misserum á Bíldudal. Lokun afgreiðslu Landsbankans, póstafréiðslunnar og síðan áform kirkjunnar um að afleggja embætti sóknarprests séu allt aðgerðir sem vegi að byggðinni.

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Talið er upp í 3. mgr. 6. gr. hvaða þjónustubættir skulu að lágmarki vera innifaldir í alþjónustuhugtakinu og er aðgangur að póstafréiðslu einn af þeim. Í 4. gr. laganna er hugtakið afgreiðslustaður skilgreint með eftirfarandi hætti:

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

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um pósthjónustu nr. 19/2002 er tekið fram að orðið afgreiðslustaður sé í frumvarpinu tekið upp „*sem almennt heiti á þeirri aðstöðu þar sem almenningi býðst að afhenda póstsendingar. Af því leiðir að póstkassar teljast formlega til afgreiðslustaða. Þetta er mikilvægt þar eð það gerir Póst og fjarskiptastofnun kleift að setja reglur um staðsetningu póstkassa auk afgreiðslustaða í hefðbundnum skilning.*

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu sem og umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu er meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttökustaður fyrir póstsendingar. Annað veigamikið hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinur þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem ekki eru bornar beint út til viðskiptavinar s.s. bögglar ýmiskonar og ábyrgðarsendingar.

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, er eftirfarandi ákvæði um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts hf.

"Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts 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. reglnanna þá ganga þær 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 loka 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 við mat á beiðni Íslandspósts um lokun afgreiðslustaðar. Töluliðir 2, 3, 4 og 5 ganga út frá þeirri forsendu að skoða þurfi með tilliti til staðháttu hvort íbúarnir geti sótt þjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar sem Íslandspóstur rekur. Töluliðir 1 og 5 taka til þess umfangs þess reksturs sem fram fer á þeim afgreiðslustað sem til stendur að loka.

Leggja þarf sjálfstætt mat á hverja beiðni um lokun póstafrgreiðslna, með hliðsjón af þessum skilyrðum. Verður nú gerð grein fyrir afstöðu PFS að því er varðar lokun póstafrgreiðslunnar á Bíldudal.

2.

Atriði sem koma til skoðunar

2.1 Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og stærð svæðisins, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna

Fyrsta atriðið sem líta ber til er fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir. Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti eru 80 heimili og 9 fyrirtæki á Bíldudal og samkvæmt Hagstofu Íslands er fjöldi íbúa á Bíldudal 168. Engar athugasemdir bárust frá sveitarfélaginu vegna þessa atriðis og verða því umræddar tölur lagðar til grundvallar í ákvörðun þessari.

Í erindi Íslandspósts er vísað til þess að um sömu úrlausn sé að ræða og á Flúðum, Stokkseyri, Hellisandi, Stöðvarfirði og fleiri stöðum af sambærilegri stærð.

Afgreiðslustaður Íslandspósts á Hellisandi þjónaði 185 heimilum og 25 fyrirtækjum, sbr. ákvörðun PFS nr. 15/2009, á Stokkseyri þjónaði afgreiðslustaður fyrirtækisins 170 heimilum og 10 fyrirtækjum, sbr. ákvörðun PFS nr. 24/2007, sjá einnig ákvarðanir PFS nr. 10 og 11 frá árinu 2011 og ákvörðun PFS nr. 17/2012.

Úrskurðanefnd fjarskipta- og póstmála hefur einnig í tveimur úrskurðum fjallað um sambærilegar breytingar á þjónustustigi, sbr. úrskurðir nefndarinnar nr. 3/2007 og 7/2008. Í úrskurði nefndarinnar nr. 7/2008 komst nefndin svo að orði:

„Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hf. boðaði við pósthjónustu á Laugum verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landpósturinn mun taka á móti póstsendingum á ferðum sínum og er því þessi þjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður. Þjónustustig gagnvart íbúum Lauga er það sama og það sem flestir íbúar utan þéttbýliskjarna njóta.“

Fjöldi skráðra afgreiðslna á Bíldudal á dag voru á árinu 2011 um 10 og hefur sú tala ekki aukist eftir þær breytingar sem gerðar voru þann 1. júní sl.

Með hliðsjón af þessum ákvörðunum verður að telja að fjöldi heimila og fyrirtækja á Bíldudal sé ekki nægjanlegur til að það geti komið í veg fyrir lokun núverandi afgreiðslu á Bíldudal, sem áður var rekin í samstarfi við Landsbanka Íslands hf., en gert er ráð fyrir að afgreiðslan þjóni fyrst og fremst íbúum á Bíldudal. Þá verður heldur ekki talið miðað við umfang rekstursins að skylt sé að leita samstarfs við annan rekstraraðila um rekstur afgreiðslustaðar.

Íbúar staðarins mun eftir sem áður hafa aðgang að afgreiðslustað eftir breytingarnar þó að hann verði ekki lengur á fyrirfram skilgreindum stað heldur í formi svokallaðs póstbíls, þar sem hægt verður að sinna allri almennri þjónustu eins og verið hefur.

2.2. Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu, sbr. 3 og 4 tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna.

Í erindi Íslandspósts kemur fram undir þessum lið að dreifing verði í höndum póstbíls/bílstjóra og að allar sendingar muni fara frá Patreiksfirði. Þessi aðili heimsæki öll heimili og fyrirtæki og jafnframt verði hægt að póstleggja hjá honum sem og að panta þjónustu/viðkomu í síma á viðverutíma starfsmanns. Samgöngur við svæðið séu greiðar og snjómokstur sé 5 sinnum í viku.

Af ofangreindu má ráða að gert er ráð fyrir að starfsmaður Íslandspósts fari á hvert heimili og beri út póst ásamt því að taka við póstsendingum sem aðilar þurfa að senda frá sér. Einnig kemur fram að einstaklingar og fyrirtæki geti haft samband við viðkomandi starfsmann og pantað þjónustu á viðverutíma starfsmanns. Þessi yfirlýsing verður ekki skilin öðruvísi en hægt sé að mæla sér mót við starfsmanninn á heimili sem og vinnustað og afhenda þær póstsendingar sem viðkomandi þarf að koma í póst. Ekki ætti því að koma til þess að íbúar Bíldudals þyrftu að sækja þjónustu út fyrir byggðarlagið.

2.3. Fjöldi afgreiðslna á ári, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna.

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti er meðalfjöldi skráðra afgreiðslna í kringum 10 á degi hverjum.

Að mati PFS gefa umræddar tölur um fjölda afgreiðslna ekki tilefni til að ætla að nauðsynlegt sé að halda rekstrinum áfram í óbreyttri mynd. Er þá einkum horft til þess að í raun eru það einungis hinnar svokölluðu skráðu sendingar sem kalla á það að starfsmaður Íslandspósts og viðskiptavinur hittist til að fylla út nauðsynleg fylgigögn. Öllum almennum bréfum verður hægt að koma í póstkassa sem staðsettur verður á Bíldudal, en gert er ráð fyrir að hægt verði að kaupa frímerki á staðnum.

2.4. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu.

Eins og fram hefur komið hyggst Íslandspóstur í stað hefðbundins afgreiðslustaðar, reka pósthól með bréfbera/bílstjóra og ná í sendingar heim til einstaklinga og/eða fyrirtækja, þ.e. sambærilega þjónustu og fyrirtækið hefur boðið upp á í dreifbýli um áratugaskeið og nú hin síðari ár í minni bæjarfélögum eftir að rekstri hefðbundins afgreiðslustaðar hefur verið hætt. Auk þess mun áfram verða staðsettur póstkassi á Bíldudal þar sem hægt verður að pósthleggia bréf í, en aðgangur að póstkassa er innifalinn í skilgreiningu á afgreiðslustað samkvæmt lögum um pósthjónustu.

Í umsögn sveitarstjórnar er lokun póstafrgreiðslunnar á Bíldudal hörmuð og vísað m.a. til þess að með lokuninni tapist opinber störf og að mikilvægt sé fyrir byggðarkjarna eins og Bíldudal að hafa sýnilega þjónustu og fjölbreytt atvinnutækifæri.

Með vísun til þess sem fram kemur hjá Íslandspósti um tilhögun þjónustu sem og fjölda afgreiðslna verður ekki séð að knýjandi þörf sé á því að reka afgreiðslustað á Bíldudal með sambærilegum hætti og verið hefur hingað til.

Þá er rétt að taka fram, að lög og reglur á sviði pósthjónustu setja ekki neinar þær hömlur á Íslandspóst, að óheimilt sé að hagræða í rekstri fyrirtækisins. Þvert á móti er það eitt af markmiðum laganna að sú þjónusta sem veitt er undir merkjum pósthjónustu sé rekin með hagkvæmum hætti, sbr. 1. gr. laga um pósthjónustu. Miðað við þau umsvif sem eru á núverandi afgreiðslu á Bíldudal verður að telja að lokun póstafrgreiðslunnar sé einnig réttlæt看leg út frá hagkvæmissjónarmiðum enda stendur íbúum til boða að hafa beint samband við þann starfsmann Íslandspósts sem sinnir þjónustunni og mæla sér mót við hann á heimili eða vinnustað.

3.

Lágmarkskröfur um gæði þjónustu

Auk ofangreindra viðmiða sem taka ber tillit til við mat á því hvort heimila megi lokun póstafrgreiðslustaða, ber m.a. 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. Aðgangur að póstafrgreiðslur er einn af þeim þáttum sem falla undir alþjónustu, sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna, 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 allt land, auk þess sem í 22. gr. er laganna er áskilin krafa um gæði alþjónustu. Í alþjónustureglugerðinni 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.

Að mati PFS munu þær breytingar sem Íslandspóstur leggur til ekki hafa áhrif á ofangreindar lágmarkskröfur um gæði þjónustu.

4.

Samantekt

Ein meginskylda Íslandspósts er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til pósthöfunda frá viðskiptavinum sínum. 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 hefur boðað með lokun afgreiðslustaðarins á Bíldudal, sem fram til 1. júní 2012 var rekinn í samstarfi við Landsbanka Íslands, verður ekki séð að fyrirtækið standi ekki lengur við þessar skyldur. Bréfbéri/bílstjóri mun nú taka á móti póstsendingum frá íbúum og fyrirtækjum á Bíldudal með sama hætti og hann hefur gert hjá íbúum utan þéttbýlis um áraraðir og nú í seinni tíð á minni þéttbýliskjörnum víðs vegar um landið, s.s. Eyrarbakka, Stokkseyri og Stöðvarfirði svo einhverjir staðir séu nefndir. Ekki verður annað séð en að eina hugsanlega óhagræðið sem í þessu felst sé að ekki er lengur afgreiðslustaður með fyrirfram skilgreindum opnunartíma. Á móti kemur að íbúar geta hringt í bréfbæra/bílstjóra og pantað þjónustu á viðverutíma starfsmannsins eins og segir í skýringum Íslandspósts með breytingunum. Póstkassi verður á Bíldudal og í hann verður áfram hægt að koma almennum bréfum til skila sem bera með sér að burðargjöld hafi verið greidd. En aðgangur að póstkassa er hluti af skilgreiningu á hugtakið afgreiðslustað samkvæmt lögum um pósthjónustu. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar eru þær breytingar sem boðaðar eru á þjónustuháttum til þess fallnar að minnka þörfina fyrir að reka hefðbundinn afgreiðslustað á Bíldudal. Tölur um fjölda afgreiðslna á staðnum benda einnig til þess að notkun afgreiðslustaðarins hafi ekki verið í því mæli að það geti réttlæt nauðsyn þess að hann sé rekinn áfram í óbreyttri mynd, en 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 Bíldudal fullnægi gæðakröfum laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sem og þeim skyldum sem hvíla á fyrirtækinu sem alþjónustuveitanda.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti skuli heimilt að loka afgreiðslustað fyrirtækisins að Bíldudal sem fram til 1. júní 2012 var rekin í samstarfi við Landsbankann en frá því að bankinn lokaði sinni afgreiðslu hefur afgreiðsla Íslandspósts verið opin eina klukkustund á dag.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspósts hf., dags. 12. september 2012, og heimilar fyrirtækinu að loka póstaafgreiðslu fyrirtækisins á Bíldudal, sem áður var rekin í samstarfi við Landsbanka Íslands.

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, 30. október 2012

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson