



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 34/2015

Heimild Íslandspósts ohf. til að fækka dreifingardögum í dreifbýli

I. Erindið

1. Almennt

Með bréfi, dags. 29. október 2015, sendi Íslandspóstur (hér eftir ÍSP) inn erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar, um að fá að fækka dreifingardögum í sveitum vegna póstsendinga sem falla undir alþjónustu. Í erindinu var m.a. vísað í neðangreind ákvæði í 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu í póstpjónustu nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 868/2015.

„Á dreifbýlissvæðum, þar sem kostnaður við dreifingu er þrefaldur eða meiri miðað við sams konar kostnað í þéttbýli, er rekstrarleyfishafa heimilt að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag. Rekstrarleyfishafi skal senda Póst- og fjarskiptastofnun tilkynningu þessa efnis með rökstuddri greinargerð um kostnað“

Í samræmi við kröfu reglugerðarinnar fylgdu neðangreindir útreikningar og skýringar af hálfu ÍSP.

Um kostnað í þéttbýli kom eftirfarandi fram:

„Meðaltals árlegur kostnaður í þéttbýli (m.v. rekstrartölur 2014) er reiknaður [...]¹ kr. á heimili, alls 128.694 heimili, er það reiknað út frá Höfuðborgarsvæðinu og öllum öðrum þéttbýlissvæðum landsins (95,2% heimila). Þrefaldur kostnaður er því [...]² kr. á ári.

Um kostnað í dreifbýli kom eftirfarandi fram:

Útreiknaður kostnaður í sveitum er að meðaltali 69.902 kr. á ári á heimili m.v. 6527 heimili (4,8% heimila) en inni þeirri tölu eru nokkur þorp og byggðarkjarnar. Ljóst er að allar sveitir í dreifbýli falla undir það að kostnaður er þrefalt hærri en meðaltalskostnaður í þéttbýli.“

¹ Trúnaður upplýsinga til skoðunar.

² Trúnaður upplýsinga til skoðunar.

Einnig fylgdu með útreikningar félagsins, um ofangreindar forsendur, þ.e. fjölda heimila og fyrirtækja, ásamt yfirliti yfir kostnað í dreifbýli og þéttbýli.

Jafnframt kom fram að heildarkostnaður landpóstaþjónustu ÍSP væri 456.252.340 kr. á ársgrundvelli og að breytingin myndi hafa áhrif á dreifingu til 4,8% heimila/fyrirtækja. Eftir sem áður yrði áfram 5 daga dreifing til um 95% heimila.

Í töflu hér að neðan má sjá yfirlit yfir þá staði í dreifbýli (landpóstaleiðir), sem ÍSP sækir um að dreifingardögum sé fækkað úr fimm sinnum í viku niður í annan hvern dag (2+3).

Þá er sérstaklega sótt um fækkun dreifingardaga til byggðarkjarna, sem tilgreindir eru, en samkvæmt ÍSP eru það staðir sem flestir eru með hefðbundna sveitadreifingu. Vísar ÍSP til kostnaðar við dreifingu til þessara staða.

2.

Yfirlit yfir landpóstaleiðir sem umsókn ÍSP tekur til

Umsókn ÍSP tekur til eftirtalda landpóstaleiða³:

Pnr.	Staður	Heimili í sveit	Til viðbótar í byggðarkjörnum	Heildarfjöldi heimila	Nafn byggðarkjarna	LP kostn. á ári	Kostn. per heimili
300	Akranes	116	43	159	Lambhagamelur	[...]	[...]
310	Borgarnes	357	16	373	Reykholt	[...]	[...]
370	Búðardalur	173	52	225	Reykhólar	[...]	[...]
400	Ísafjörður	16		16		[...]	[...]
450	Patreksfjörður	32		32		[...]	[...]
510	Hólmavík	42		42		[...]	[...]
530	Hvammstangi	175	45	220	Laugabakki / Borðeyri	[...]	[...]
540	Blöndós	131		131		[...]	[...]
550	Sauðárkrúkur	410	193	603	Varmahlíð / Hofsóss / Hólar	[...]	[...]
640	Húsavík	343	59	402	Laugar	[...]	[...]
660	Reykjahlíð	65	55	120	Reykjahlíð	[...]	[...]
680	Þórshöfn/Bakkafjörður	38	35	73	Bakkafjörður	[...]	[...]
690	Vopnafjörður	58		58		[...]	[...]
700	Egilsstaðir	222	60	282	Borgarfjörður / Hallormsstaður	[...]	[...]
760	Breiðdalsvík	28		28		[...]	[...]
765	Djúpivogur	42		42		[...]	[...]
780	Höfn	124	28	152	Nesjahverfi	[...]	[...]
800	Selfoss	988	161	1.149	Brautarholt / Borgarbyggð / Borg / Laugarás / Sólheimar	[...]	[...]
850	Hella	322	0	322		[...]	[...]
860	Hvolsvöllur	275	0	275		[...]	[...]
870	Vík í Mýrdal	53		53		[...]	[...]
880	Kirkjubæjarklaustur	105	0	105		[...]	[...]
230	Reykjanes	92	39	131	Hafnir	[...]	[...]
355	Ólafsvík	87		87		[...]	[...]
340	Stykkishólmur	17		17		[...]	[...]
400	Ísafjörður/Bol	3		3		[...]	[...]
540	Blönduós/Sauðarkr	66		66		[...]	[...]
600	Akureyri	566	357	923	Kristnes, Hrafnagil, Fossland / Brúnahlíð Skógarhlíð / Bikihlíð, Þelamerkurskóli, Hjalteyri / Svalb. byggð Stórutjarnaskóli Hauganes / Litli-Árskógssandur	[...]	[...]
735	Reyðarfjörður	21	0	21		[...]	[...]
740	Norðfjörður	24		24		[...]	[...]
270	Mosfellsveit/Kjós/Reykjavík/Kóp	277		277		[...]	[...]
				6.411	Samtals	434.227.896	
		Önnur heimili í sveit (84+32)=116		116		11.818.696	
				<u>6.527</u>	Annar kostnaður	10.205.748	
					Landpóstakostnaður	<u>456.252.340</u>	

³ Upplýsingar í hornklofa felldar út vegna trúnaðar.

3.

Staðir sem eru með dreifingu 2 daga í viku

Einnig fylgdi með tafla yfir þá staði á landinu þar sem dreifing er í dag 2 daga í viku. Engar breytingar væru áætlaðar af hálfu fyrirtækisins á dreifingu póstsendinga til þessara staða, en þeir eru listaðir upp í neðangreindri töflu:

Pnr.	Þjónustað frá	Svæði	Fj. heimila	Skýring
465	Patreksfirði	Bíldudalur sveit/ Arnarfjörður	7	Bátur yfir vetrartíma
524	Reykjavík	Norðurfjörður/ Árneshreppur	17	Flug 2x í viku
611	Akureyri	Grímsey	35	Flug 2x í viku
715	Egilsstaður/Neskaupstaður	Mjóifjörður	1	Bátur 2x í viku
340	Stykkishólmur	Flateyri	4	Bátur 2x í viku
710	Seyðisfjörður	Stakur bær	1	Samkomulag
425	Flateyri	Stakur bær	1	Samkomulag
550	Sauðárkrókur	Stakur bær	1	Samkomulag

4.

Samantekt yfir forsendur ÍSP

Með erindinu fylgdi samantekt á þeim forsendum sem ÍSP lagði til grundvallar í útreikningum sínum, en þær voru eftirfarandi:

- Tölurnar eru allar teknar úr SAP bókhaldskerfi ÍSP 2014.
- Öll launagjöld vegna reksturs dreifingarstöðvanna á höfuðborgarsvæðinu ásamt greiðslum fyrir akstur bréfbera, fargjöld og rekstur bifreiða sem eru staðsettir á dreifingarstöðvunum.
- Öll launagjöld vegna reksturs póstafréiðsla úti á landi ásamt greiðslum fyrir akstur bréfbera, og rekstur bifreiða sem eru staðsettir þar.
- Fínflokkun bréfsendinga er í 95% tilfelli unnin og bókuð á bréfberakostnað og ætti í raun að hækka landpóstakostnað og lækka þéttbýliskostnað, því er kostnaður landpósta hugsanlega vanmetin um 5-10%, en bréfbera ofmetin um 1-2%.
- Dregin eru frá [...]⁴ fyrirtæki sem eru í fyrirtækjaþjónustu (keypt þjónusta).

Heildarfjöldi heimila og fyrirtækja og skipting þeirra eftir Höfuðborgarsvæðinu, annað þéttbýli og dreifbýli er eftirfarandi:

	Heimili + Fyrirtæki	Hlutfall
Höfuðborgarsvæðið	85.765	63,4%
Aðrir bæir og þorp	42.929	31,7%
Dreifbýlisdreifing ÍSP	6.527	4,8%
Samtals	135.221	100,0%

⁴ Felld út vegna trúnaðar

II. Málsmeðferð

1.

Beiðni um viðbótarupplýsingar

Með bréfi, dags. 10. nóvember sl. óskaði PFS m.a. eftir eftirfarandi viðbótarupplýsingum:

1. Hvaða kerfisaðgerðir eru teknar með þegar borinn er saman dreifingarkostnaður í þéttbýli samanborið við dreifbýli, með viðeigandi tilvísun í kostnaðarbókhald félagsins?
2. Hvort að þau þorp og byggðarkjarnar, sem talin eru upp í erindinu séu skilgreind sem þéttbýli í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga?
3. Jafnframt taldi PFS nauðsynlegt að eftirfarandi upplýsingar lægju fyrir, sbr. 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar, þar sem talað er um að Póst- og fjarskiptastofnun skuli taka mið af mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, þegar mat er lagt á umsóknir um fækkun dreifingardaga.
 - Yfirlit yfir þróun á fjölda bréfasendinga, innan einkaréttar og utan einkaréttar.
 - Yfirlit yfir þróun á fjölda böggla sem bornir eru út með landpóstum.
 - Yfirlit yfir þróun á fjölda dagblaða sem borin eru út af landpóstum.
 - Yfirlit yfir þróun á fjölda tímarita sem borin eru út af landpóstum
 - Önnur þjónusta, sem veitt er af hálfu fyrirtækisins með landpóstum

Þess var óskað að ofangreindar upplýsingar tækju til árána 2008 til 2014.

2.

Viðbótarskýringar Íslandspósts

2.1. Almenn

Íslandspóstur svaraði með bréfi, dags. 14. desember 2015. Í því kemur m.a. fram að upplýsingar séu úr kostnaðarlíkani ÍSP þar sem við á og sölutölur úr SAP.

Jafnframt kemur fram að sótt sé sérstaklega um fækkun dreifingardaga í fámennum þéttbýlisstöðum, sbr. umfjöllun undir lið 2.

Hér á eftir koma svör ÍSP við þeim spurningum sem PFS beindi til ÍSP vegna umsóknar fyrirtækisins um fækkun dreifingardaga.

2.2. Hvaða kerfisaðgerðir eru teknar með þegar borinn er saman dreifingarkostnaður í þéttbýli samanborið við dreifbýli, með viðeigandi tilvísun í kostnaðarbókhald félagsins?

Varðandi samanburð við kerfisaðgerðir þá vísaði ÍSP í kostnaðarlíkan félagsins en samkvæmt því er búið að skilgreina sveit og bæi. Vísaði ÍSP í eftirfarandi kerfisaðgerðir í líkaninu, 24 vinnsla bréfbera og 25 dreifing bréfbera fyrir þéttbýli og aðgerð 29 afhending landpósta fyrir dreifbýli.

2.3. Hvort að þau þorp og byggðarkjarnar, sem talin eru upp í erindinu séu skilgreind sem þéttbýli í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélaga?

Í svari ÍSP við þessari spurningu kom eftirfarandi fram af hálfu ÍSP:

„Reglugerðinni var breytt á þann veg að það virðist vera búið að víkka þéttbýlið frá fyrri skilgreiningu. Áður var miðað við 50 manns og að það væri að jafnaði ekki meira en 50 metrar milli húsa en nú segir reglugerðin að það þurfi 50 manns og 200 metra á milli húsa. Þessi skilgreingin er tekin orðrétt úr skipulagslögunum 2010/123 og þjónar ekki hagsmunum dreifingaraðila.“

Fækkun dreifingardaga í fámennum þéttbýlum

Samkvæmt fjórðu málsgrein reglugerðar 868/2015 þá er ÍSP heimilt að sækja um undanþágu frá fimm daga þjónustu ef m.a. kringumstæður og kostnaður sé óhóflegur. Til að meta það skal P&F m.a. taka tillit til mikilvægis pósthjónustunnar, kostnaðar, kringumstæðna og ekki er óeðlilegt að ætlast til að samræmi eða jafnræði sé á milli sambærilegra svæða. ÍSP vill leita allra leiða til að auka hagkvæmni og framleiðni.

Landpóstadreifing með bifreiðum

Landpóstadreifikerfið er dreifing með bifreiðum og það sinnir ekki eingöngu íbúum sem búa á sveitabæjum heldur einnig þeim sem búa í bæjarþyrpingum eða þorpum sem hafa jafnvel hægt og rólega byggst upp og teljast nú samkvæmt nýjustu skilgreiningu póstreklugerðar vera þéttbýli. Þessir staðir fá sumir borið út póst í lúgur sem er tímafrekast, póstkassa, eða pósthólf, en einnig eru dæmi um blöndu af lúgum og póstkössum.

Þéttbýlisskilgreining Hagstofunnar

Í gagnaleit ÍSP hefur ekki fundist neinn opinber listi um öll þéttbýli, en samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá, þá notast Hagstofan við skilgreiningu sem landupplýsingadeild þeirra hefur gert. Þar eru notaðir landfræðilegir útreikningar og svæði reiknað út frá GPS hnitum. Þar er miðað við staði sem eru með fleiri en 50 íbúa og búa á svæði þar sem 200 metrar eru á milli húsa auk öryggismarka og telur ÍSP eðlilegt að nota þá skilgreiningu, enda sú eina sem er nánast opinber.

Gögn ÍSP og Hagstofunnar eru ekki alveg sambærileg. ÍSP notar fjölda heimila (dreifipunkta) sem mælikvarða en Hagstofan telur fjölda skráðra íbúa á svæðinu. Hægt er að jafna út þetta misræmi með því að finna út meðalíbúafjölda á heimili. Með því að nota meðalíbúafjölda á heimili (2,7) þá er hægt að nálgast fjölda heimila.

Þar sem Hagstofan miðar við vegalengd 200 metra á milli húsa ásamt ákveðnum öryggismörkum (sjá viðauka 2) þá sjáum við í nokkrum tilfellum að þéttbýlissvæði er nokkuð stærra en það hefur verið túlkað hjá ÍSP. Sem dæmi má segja að Svalbarðseyri (sjá mynd 1) er nokkuð stærra svæði hjá Hagstofu og nær landfræðilega nokkuð yfir þjóðveg 1 (blár hringur), en hjá ÍSP hefur Svalbarðseyri verið túlkað sem nokkuð minna svæði (rauður hringur) og nær ekki upp að þjóðvegi 1.



Mynd 1

Þetta misræmi í gögnum breytir listanum sem afhentur var 29/10/2015 sbr. mynd 4 í umsókn.

Þetta þýðir að dreifingsvæðið getur verið stærra og því úmaflekara í dreifingu. Einnig vantaði nokkra staði í fyrri lista. Því er gerður nýr listi yfir staði þar sem sótt er um undanþágu í þéttbýli sem er hér neðst í greinagerðinni og því skal ekki nota fyrri tilvísun.

Óhagkvæmi stærðarinnar eykur kostnað

Allt eru þetta þó staðir sem á póstmælikvarða teljast vera afar fámennir. Ef ÍSP er gert að halda áfram fimm daga þjónustu á þessa staði þá mun það takmarka þá hagræðingu sem nýja reglugerðin býður uppá. Í fámennu þéttbýli eru kringumstæður þannig að lítil kostur er við að nota X og Y dreifingarfyrrkomulag, það nýtist illa og hefur afar takmörkið áhrif til sparnaðar, því að hagkvæmni stærðarinnar á ekki við. Einnig ber að líta á að slíkur kostnaðarauki er í litlu samræmi við mikilvægi pósthjónustunnar þar sem póstmagnid réttlætir vart fimm daga þjónustu ef túlka má niðurstöðu magnkönnunar ÍSP sem gerð var á fjórum dreifbýlisstöðum á landinu nú í nóvember og sendar til P&F í Des 2015.

Í raun þyrfti að hanna alveg nýtt dreifikerfi með bifreiðum eingöngu til að sinna þessum stöðum aukalega annan hvern dag (á móti hinum dreifingardögum). Ljóst er að slík aukadreifing mun verða hlutfallslega dýr, þar sem óhagkvæm nýting verður á starfsfólki og bifreiðum. Kerfið þarf að vera til taks annan hvern dag og það er erfitt og kostnaðarsamt að fá fólk í hlutastarf hvort sem er um verktaka eða aðra starfsmenn að ræða sem þurfa eingöngu að sinna verkefnum skamman tíma annan hvern dag.

Sem viðbótargagn eru settir fram útreikningar á lágmarksviðbótarkostnaði⁵ þar sem fram kemur hvaða staðir þetta eru sem sótt er um undanþágu frá fimm daga þjónustu ásamt kostnaðarútreikningum. Í útreikningum kemur fram hvað aka þarf marga kílómetra til og frá dreifingarstöð/pósthúsi, ásamt mati á meðalvinnutíma á hverjum stað (mín). Reiknað er út árlegur lágmarkskostnaður fyrir þessa 125 aukadaga (sem er meðalfjöldi viðbótarferða á ári), ef ÍSP er gert skylt að dreifa fimm daga vikunnar. Í útreiknings skjalinu eru nánari útskýringa á öllum reikningsforsendum sem skýra hversvegna sótt er um þessa staði.“

⁵ Útreikningar Íslandspósts á lágmarksviðbótarkostnaði, dags. 17. desember 2015.

2.3.1

Umsókn eftir breytingar

ÍSP sækir um undanþágu samkvæmt 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu fyrir eftirfarandi landpóstaleiðir, alls 5.203 heimili:

Pnr	Ekið frá	Pnr dreifingar svæðis	Sveitafélag (sem dreift er til)	Heimili í sveit	Fj leiða	Annað	Þéttbýli sem sótt er um undanþágu skv. 4 mgr. 10. gr.	2 daga	3 daga
300	Akranes	301	Hvalfjarðasveit	116	1		2	Melahverfi, Innes	
310	Borgarnes	311, 320	Borgarbyggð, Eyja og Miklaholtshreppur, Skorradalshreppur	357	4		3	Hvanneyri, Bifröst, Kleppjárnsreykir	
340	Stykkishólmur	340	Helgafellsveit	17	1				
355	Ólafsvík	356, 350	Snæfellsbær, Grundarfjarðarbyggð,	87	1				
370	Búðardalur	371, 380	Dalabyggð, Reykhólahreppur	173	3	3 daga þjónusta að hluta	1	Reykhólar	6
400	Ísafjörður	401,415,425, 430, 471	Ísafjarðarbær, Bolungarvíkurkaupstaður, Súðavíkurhreppur	64	3	3 daga þjónusta að hluta			16
450	Patreksfjörður	451,460,465	Vesturbyggð, Tálknafjarðahreppur	41	2	3 og 2 daga þjónusta			32
510	Hólmarvík	510, 520, 512	Strandabyggð, Kaldrananeshreppur	42	1				9
530	Hvammstangi	531, 500	Húnaþing vestra, Strandabyggð (hluti)	175	2				
540	Blönduós	541, 540, 545, 551	Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagabyggð, Sveitafélagið Skagastrónd, Sveitafélagið Skagafjörður (hluti)	197	2				
550	Sauðárkrúkur	551,560, 565,566, 570	Sveitafélagið Skagafjörður, Akrahreppur	410	4		3	Hofsós, Varmahlíð, Hólar	
600	Akureyri	601,621,625, 630, 580,610	Akureyrarkaupstaður, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Dalvíkurbyggð, Fjallabyggð, Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstranda-hreppur	515	5		8	Svalbarðseyri, Hrafnagil, Hrísey, Hauganes, Litli Árskógsstrandur, Brúnahlið, Kristnes, Grenivík	
640	Húsavík	641, 645, 650,671	Þingeyrjarsveit, Norðurþing, Tjörneshreppur	343	2	3 daga þjónusta að hluta	1	Laugar	5
660	Reykjahlíð	660	Skútustaðahreppur	65	1				
680	Þórshöfn/Bakkafj	681,685	Svalbarðshreppur, Langanesbyggð	38	1		1	Bakkafjörður	
690	Vopnafjörður	690	Vopnafjarðarhreppur	58	1				
700	Egilsstaðir	701, 720	Fljótdalshérað, Fljótdalshreppur, Borgarfjarðarhreppur	222	4		1	Borgarfjörður Eystri	
735	Reyðarfjörður	735,740,750, 755	Fjarðabyggð	45	3				
760	Breiðdalsvík	760	Breiðdalshreppur	28	1				
765	Djúpivogur	765	Djúpavogshreppur	42	1				
780	Höfn	781	Sveitafélagið Hornafjörður	124	1		1	Nesjahverfi	
800	Selfoss	801,816, 820, 825, 840, 845	Sveitafélagið Árborg, Flóahreppur, Grímsnes og Grafningshreppur, Bláskógabyggð, Skeiða og Gnúpverjahreppur, Hrunamannahreppur, Ölfus	988	5		8	Reykholt, Laugarvatn, Sólheimar, Laugarás, Tjarnabyggð, Borg, Árbæjarhverfi, Brautarholt	
850	Hella	851	Rangarþing Ytra, Ásahreppur	322	2				
860	Hvolsvöllur	861	Rangarþing Eystra	275	2				
870	Vík í Myrdal	871	Mýrdalshreppur	53	1				
880	Kirkjubæjarklaustur	880	Skaftárhreppur	105	2				
230	Reykjanesbær (Keflavík)	190, 240, 245, 240, 233,	Sveitafélagið Vogar, Grindarvíkurbær, Sandgerðisbær, Sveitafélagið Garður, Reykjanesbær	92	2		1	Hafnir	
1xx-270	Mosfellssveit/ Kjós/Reykjavík/Kóp	271, 276, 225,110,210, 203, 270	Mosfellsbær, Kjósahreppur, Reykjavík, Garðabær, Hafnarfjörður, Kópavogur	277	2		1	Byggðarkjarni Mosfellsdal	
			Allir bæir (5/3/2 daga)	5.271					9
			Frádregið 3 og 2 daga þjónusta	5.203					59

68

Eftirfarandi þéttbýlisstaðir falla undir 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, alls 1.622 heimili:

		Fjöldi íbúa	Fjöldi heimila
601	Svalbarðseyri	283	105
601	Hrafnagil	276	102
610	Grenivík	274	101
311	Hvanneyri	260	96
801	Reykholt í Biskupstungum	236	87
271	Byggðakjarni í Mosfellsdal	225	83
311	Bifröst	208	77
630	Hrísey	172	64
840	Laugarvatn	163	60
565	Hofsós	161	60
380	Reykhólar	132	49
650	Laugar	128	47
560	Varmahlíð	121	45
301	Melahverfi í Hvalfirði	120	44
801	Sólheimar í Grímsnesi	111	41
601	Hauganes	110	41
621	Litli-Árskógssandur	108	40
801	Tjarnabyggð	104	39
801	Laugarás	103	38
233	Hafnir	100	37
801	Borg í Grímsnesi	96	36
720	Borgarfjörður eystri	88	33
685	Bakkafjörður	86	32
520	Dranganes	83	31
816	Árbæjarhverfi í Ölfusi	79	29
601	Brúnahlíð í Eyjafirði	78	29
781	Nesjahverfi í Hornafirði	76	28
551	Hólar í Hjaltadal	67	25
301	Innes	60	22
851	Rauðalækur	57	21
801	Brautarholt á Skeiðum	57	21
601	Kristnes	55	20
851	Byggðakjarni í Þykkvabæ	53	20
311	Kleppjárnsreykir	51	19

1.622

Auk þess er sótt um breytingar á tíðni dreifingar á alls 105 heimilum, sem í dag eru með dreifingu 3 í viku, en sótt er um að það verði 2+3 til samræmis við aðra dreifingu í dreifbýli.

2.4

Ýmsar tölfræðilegar upplýsingar, sbr. 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu

2.4.1. Yfirlit yfir þróun á fjölda bréfasendinga, innan einkaréttar og utan einkaréttar.

Þá fylgdu með upplýsingar um að bréfum innan einkaréttar hefur fækkað úr 48.666.882, á árinu 2008, í 27.674.008 á árinu 2014, eða um 43,1% og bréf utan einkaréttar hefur fækkað úr 2.880.439, á árinu 2008, í 1.721.178 á árinu 2014, eða um 40,2%.

2.4.2. Yfirlit yfir þróun á fjölda böggla sem bornir eru út með landpóstum.

Frá árinu 2011 hefur innlendum pökkum innan alþjónustu, sem bornir eru út af landpóstum fjölgað úr 53.831, í 61.844 eða um 14,9% og pökkum yfir 20 kg. hefur fjölgað úr 1.945 í 2.139 eða um 10%. Á sama tíma hefur hins vegar rekjanlegum bréfum fækkað úr 9.309 í 5.638 eða um 39,4%.

2.4.3. Yfirlit yfir fjölda dagblaða og tímarita sem borin eru út af landpóstum.

Fjöldi blaða og tímarita sem borin eru út af landpóstum hefur fækkað úr 93.444 á árinu 2011, niður í 73.315 á árinu 2014 eða um 21,5%.

2.4.4. Önnur þjónusta sem veitt er með landpóstum

Samkvæmt ÍSP eru pakkar skráðir á póstafréttum sem þeir koma frá en ekki á landpóstinn. Það er þó mat félagsins að móttakan sé þó afar lítil þjónustubáttur og telur ÍSP að 98-99% verkefna landpósta sé dreifing en 1-2% sé móttaka.

2.4.5. Tíðni útburðar á hvert heimili vikuna 20-27 nóvember 2015.

Til viðbótar upplýsingum um fjölda póstsendinga sem bornir voru út með landpóstum var könnuð viðkomutíðni á hvert heimili í fjórum póstnúmerum, vikuna 20-27. nóvember 2015. Þeir staðir sem voru valdir voru eftirfarandi:

510 Hólmavík, alls 42 heimili.

765 Djúpivogur, alls 42 heimili.

870 Vík í Mýrdal, alls 53 heimili.

340 Stykkishólmur, alls 7 heimili.

Meginniðurstaðan er að heimili fá að meðaltali um eina póstsendingu á dag, þ.e. eitthvað af eftirtöldu: Bréf 1-2000 gr., blað eða tímarit, skráða sendingu eða rekjanlegt bréf.

Nýting kerfisins var 46%, ef miðað er við dreifingu á bréfum, 20% ef miðað er við dreifingu á blöðum og tímaritum, 7% miðað við skráðar sendingar og 1% ef miðað er við rekjanlegar sendingar. Sjá nánar viðauka 1.

III. Niðurstaða

1.

Póstsendingar innan alþjónustu

Samkvæmt 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. Póst- og fjarskiptastofnun er síðan fengin heimild til að leggja kvaðir á rekstrarleyfishafa um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu. Núgildandi kvöð um alþjónustu var upphaflega gefin út með rekstrarleyfi Íslandspósts ohf., dags 3. desember 2007, og var síðast framlengt með bréfi, dags 3. desember 2014.

Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laganna tekur kvöðin til dreifingar bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts, dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðarsendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum. Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa. Jafnframt er alþjónustuveitanda skylt að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum. Ráðherra er síðan gefin heimild til að setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu. Núgildandi reglugerð er nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 868/2015.

2.

Skylda Íslandspósts til að dreifa póstsendingum innan alþjónustu

Samkvæmt 21. gr. laganna skal Póst- og fjarskiptastofnun tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Í samræmi við þessa meginreglu var innleidd 5 daga þjónusta um allt land, sem hafði ekki verið fram að því og lauk því um mitt ár 2004.

Til samræmis við skyldu Íslandspósts til að afhenda póstsendingar innan alþjónustu, alla virka daga, skulu móttöku- og söfnunarstaðir fyrir póstsendingar vera tæmdir a.m.k. einu sinni hvern virkan dag, sbr. 20. gr. laga um pósthjónustu.

Samkvæmt leiðréttum upplýsingum frá ÍSP eru það 135.573 heimili og fyrirtæki sem fyrirtækið dreifir til daglega. Þjónustustig (dreifing) til heimila er í dag með eftirfarandi hætti:

Þjónustustig (dreifing)	Fjöldi	Hlutfall
5 daga	135.425	99,89%
3 daga	105	0,08%
2 daga	43	0,03%
Alls	135.573	100,0%

Eins og sjá má á töflunni hér að ofan hafa nokkrir staðir á landinu ekki verið með dreifingu alla virka daga og þar með fallið undir undantekninguna sérstakar kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður, sbr. 21. gr. laganna, sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu.

Jafnframt hefur PFS tekið tvær ákvarðanir nr. 5/2008 og nr. 6/2008 vegna erinda frá ÍSP um fækkun dreifingardaga á tveimur landpóstaleiðum á Vestfjörðum, þ.e. út frá Patreksfirði, alls 37 bæir og landpóstaleið sem dreift er út frá Króksfjarðarnesi, alls 7 bæir. Báðar þessar ákvarðanir voru kærðar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og staðfestar með úrskurðum nefndarinnar nr. 3/2008 og nr. 4/2008. Í báðum þessum tilfellum var dreifingin færð niður í þrjá daga í viku, í stað dreifingu alla virka daga.

Það eru því 148 heimili í dag eða 0.11% af heildinni sem ekki hafa fengið dreifingu alla virka daga á undanförunum árum.

Rétt er að geta þess, að þær landpóstaleiðir sem fjallað var um í ofangreindum ákvörðunum og úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála eru aftur til umfjöllunar hér, enda miðar umsókn ÍSP við að dreifingardögum verði fækkað í 2+3.

Með þeim breytingum sem gerðar voru á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, með reglugerð nr. 868/2015, sem birt var þann 1. október 2015 voru fastsett ákveðin kostnaðarviðmið sem þarf að uppfylla til að heimilt sé að fækka dreifingardögum í dreifibýli. Miðar reglugerðin við að kostnaður við útburð í dreifibýli þurfi að vera þrefaldur miðað við samskonar kostnað í þéttbýli. Ef þessum viðmiðunum er náð er stofnuninni veitt heimild til að gefa ÍSP leyfi til að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag.

Sú umsókn ÍSP sem hér er til meðferðar byggir að meginhluta á þessum breytingum á reglugerðinni, sem hljóðar svo:

„Á dreifibýlissvæðum, þar sem kostnaður við dreifingu er þrefaldur eða meiri miðað við sams konar kostnað í þéttbýli, er rekstrarleyfishafa heimilt að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag. Rekstrarleyfishafi skal senda Póst- og fjarskiptastofnun tilkynningu þess efnis með rökstuddri greinargerð um kostnað. Stofnunin skal yfirfara og staðreyna útreikninga rekstrarleyfishafa og eftir atvikum hafna eða samþykkja umsókn, innan þriggja mánaða.“

Ofangreind heimild kemur til viðbótar þeirri heimild sem verið hefur í reglugerðinni og er óbreytt, sbr. núgildandi 4. mgr. 10. gr.

„Jafnframt getur rekstrarleyfishafi sent Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr., ef hann metur kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður þannig að útburður pósts alla virka daga sé verulega erfiðleikum bundinn á tilteknum landsvæðum. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægi póstpjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfiðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrritækinu.“

Ofangreind ákvæði, þ.e. 2 og 4. mgr. 10. gr. eiga bæði það sammerkt að með þeim eru sett ákveðin viðmið, sem PFS er ætlað að taka mið af ef alþjónustuveitandi telur að rök standi til þess að hann eigi rétt á undanþágu frá meginreglunni um dreifingu alla virka daga, sbr. 21. gr. laga um póstpjónustu.

Umsókn ÍSP um þá fækkun dreifingardaga sem hér er til meðferðar fellur undir bæði þessi undantekningarákvæði, sbr. viðbótarskýringar og kröfur ÍSP, eins og þær voru settar fram í

skýringum félagsins með bréfi, dags. 14. desember 2015. Sá hluti hennar sem tekur til dreifingar í dreifbýli fellur undir 2. mgr. og sá hluti hennar sem fellur undir dreifingu í þéttbýli, eins og það er nú skilgreint í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu, fellur undir undantekningu 4. mgr. 10. gr.

Af umsókn ÍSP má jafnframt ráða að erfitt getur verið í mörgum tilvikum að skilja á milli dreifbýlisdreifingar og þéttbýlisdreifingar á þessum landpóstaleiðum sem hér eru til umfjöllunar. Enda er í sumum tilvikum sami aðili sem sinnir hvorutveggja. Þá er einnig ómögulegt að sinna þessari dreifingu nema að hafa bíl til umráða, enda yfirleitt ekki til staðar afgreiðslustaður, sem hægt er að dreifa frá með hefðbundnum bréfbera. Einkum á þetta við þegar litlir þéttbýliskjarnar hafa myndast þar sem áður var hefðbundið dreifbýli og/eða þar sem þéttbýliskjarnar eru endastöð, t.d. Borgarfjörður eystri, en þar er það landpóstur sem dreifir í dreifbýlið og endar síðan á því að dreifa á Borgarfirði eystri.

3.

Útreikningar Íslandspósts

Í tengslum við umsókn félagsins hefur ÍSP skilað inn útreikningum og skýringum á meðaltalskostnaði við dreifingu í þéttbýli sem og dreifbýli. PFS gerir ekki athugasemdir við þá útreikninga eða þá kostnaðarliði, sem tilteknir eru sem grundvöllur útreikningana. Af útreikningunum má sjá að kostnaður ÍSP af dreifingu póstsendinga til þessara heimila er í flestum tilfellum langt yfir þeim viðmiðunarmörkum sem sett voru í reglugerð innanríkisráðuneytisins nr. 868/2015. Meðalkostnaður við dreifingu í þéttbýli er [...] ⁶ kr. Þreföld sú tala er [...] ⁷ kr. Meðalkostnaður við dreifingu með landpóstum er 69.902 kr. eða [...] ⁸ sinnum meira en nemur þeim viðmiðunarmörkum sem sett eru í reglugerðinni.

Jafnframt gerir PFS ekki athugasemdir við forsendur og útreikninga ÍSP vegna mögulegs viðbótarkostnaðar sem myndi falla á félagið ef því yrði gert að dreifa alla virka daga til þeirra staða sem taldir eru upp og teljast mögulega til þéttbýlis miðað við vinnureglur Hagstofunnar, sbr. skýringar ÍSP í bréfi félagsins, dags. 14. desember sl. Útreikningar félagsins sýna að viðbótarkostnaðurinn yrði að lágmarki rúmlega 40 milljónir ef dreifing yrði alla virka daga til þeirra 1.623 heimila, sem miðað við vinnureglur Hagstofunnar geta mögulega talist þéttbýli. Þessi kostnaður myndi bætast við þann kostnað sem félagið mun hafa af 2+3 dreifingu og þar með minnka hagræði ÍSP af breytingunum sem því nemur.

4.

Dreifbýli/þéttbýli

Í þeim breytingum sem gerðar voru á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, með 7. gr. reglugerðar nr. 868/2015, var skilgreiningu á þéttbýli breytt á eftirfarandi hátt:

„Þéttbýlisstaður telst vera samfelld byggt svæði sem afmarkað er sem þéttbýli í aðalskipulagi sveitarfélags, annaðhvort út frá reiknireglunni um þyrpingu húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra, eða með öðrum hætti eftir ákvörðun sveitarstjórnar.“

⁶ Trúnaður upplýsinga til skoðunar.

⁷ Trúnaður upplýsinga til skoðunar.

⁸ Trúnaður upplýsinga til skoðunar.

Með bréfi, dags. 10. nóvember 2015 óskaði PFS m.a. eftir nánari upplýsingum um mörk á milli dreifbýlis og þéttbýlis þar sem viðkomandi landpóstaleið var blönduð, þ.e. sami landpóstur dreifði bæði í hefðbundið dreifbýli og í þorp og/eða smærri byggðarkjarna.

Umsókn ÍSP um fækkun dreifingardaga tekur til landpóstaleiða, sem í dag eru í fimm daga þjónustu og allar eiga þær það sammerkt að bifreiðar eru notaðar til að dreifa póstsendingum og í raun forsenda fyrir því að þær séu yfirhöfuð framkvæmanlegar. Breytingarnar taka til breytts þjónustustigs í 75 pósnúmerum, sem eru dreifð um allt land.

Eftir þær breytingar sem gerðar voru á umsókn ÍSP með bréfi félagsins, dags. 14. desember sl. má flokka erindið upp með eftirfarandi hætti: Í *fyrsta lagi* landpóstaleiðir þar sem engin þéttbýliskjarni hefur myndast, dæmi um slíkt er t.d. landpóstaleið sem dreift er út frá 540 Blönduós. Í *öðru lagi* landpóstaleiðir þar sem þéttbýliskjarnar hafa myndast, einn eða fleiri, t.d. þær landpóstaleiðir sem dreift er út frá 800 Selfoss. Í *þriðja lagi* mætti síðan tala um staði eins og Borgarfjörð eystri, sem dreift er til frá 700 Egilsstaðir, sem legu sinnar vegna gerir það að verkum að mun dýrara er að þjónusta þessa staði, en aðra sambærilega þéttbýlisstaði vegna lítillar samlegðar með dreifingu til annarra staða, þar sem um endastöð er að ræða.

PFS gerir ekki athugasemdir við þessa framsetningu ÍSP á umsókn félagsins um fækkun dreifingardaga á þeim leiðum sem dreift er til með landpóstum. Umsóknin tekur nú bæði til undanþágu samkvæmt 2 mgr., sem fjallar um þrefaldan kostnað og 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, þar sem m.a. er fjallað er um kringumstæður, landfræðilegar aðstæður og óhóflegan kostnað. Ráða má af orðanna hljóðan, að 2. mgr. 10. gr. taki eingöngu til dreifingar á dreifbýlissvæðum, þar sem kostnaður er þrefaldur miðað við samskonar kostnað í þéttbýli.

Jafnframt hefur ÍSP tekið saman alla byggðarkjarna, samkvæmt aðferðarfræði sem Hagstofa Íslands miðar við þegar stofnunin er að meta hvort viðkomandi íbúi búi í dreifbýli eða þéttbýli. Eins og mál þetta liggur fyrir þykir rétt að miða við aðferðarfræði Hagstofunnar, sem lýst er í umsókn ÍSP þegar þéttbýli er afmarkað í skilningi reglugerðarinnar. Af því leiðir að þeir staðir sem taldir eru upp í viðbótarskýringum ÍSP eru réttilega taldir falla undir undanþáguákvæði 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar, sem hljóðar svo:

„Jafnframt getur rekstrarleyfishafi sent Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr., ef hann metur kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður þannig að útburður pósts alla virka daga sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum landsvæðum. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfiðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrirtækinu.“

Í umsókn ÍSP er einnig að finna útreikninga á því hvað það myndi kosta að halda uppi fimm daga dreifingu til þessara byggðarkjarna ef ekki yrði fallist á að draga úr tíðni dreifingar til þessara staða samhliða fækkun dreifingardaga til heimila í dreifbýli, sem falla undir undanþáguákvæði 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu.

Það er því mat PFS að samhliða fækkun dreifingardaga í dreifbýli til þeirra staða sem taldir eru falla undir 2. mgr. 10. gr. í umsókn ÍSP, sé einnig nauðsynlegt að fækka dreifingardögum til þeirra byggðakjarna sem taldir eru upp í umsókn ÍSP, sbr. 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar. Erfitt er að sjá að hægt sé að byggja upp eða skipuleggja landpóstakerfið með öðrum hætti en gert er í dag. Dreifing til þeirra byggðarkjarna sem taldir eru upp í umsókn ÍSP er yfirleitt samtvinnuð dreifingu í dreifbýlið í kring. Ef taka ætti upp mismunandi þjónustustig á þessum stöðum myndi það leiða til umtalsverðs viðbótarkostnaðar fyrir ÍSP. Eitt af þeim skilyrðum sem heimilt er að horfa til samkvæmt 4. mgr. 10. gr. við mat á umsóknum um fækkun dreifingardaga er kostnaður „sem telst óhóflegur á fyrirtækinu“. Við mat á því hvað telst óhófleg byrði í skilningi 4. mgr. er eðlilegt að líta til þeirra viðmiða sem sett eru í 2. mgr., þar sem kveðið er á um að miða skuli við þrefaldan kostnað í þéttbýli þegar metið er hvort rétt sé að heimila fækkun dreifingardaga í dreifbýli. Af þeim útreikningum sem lagðir hafa verið fram í málinu má sjá að kostnaður við að dreifa til þeirra heimila sem tilheyra viðkomandi byggðarkjörnum er langt umfram þau viðmið sem sett eru í 2. mgr. um þrefaldan kostnað í dreifbýli.

Með vísun til ofangreinds er það niðurstaða PFS að ÍSP sé heimilt, sbr. 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 364/2003, sbr. reglugerð nr. 868/2015, að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag í þeim byggðarkjörnum sem tengjast þeim landpóstaleiðum, sem lýst er í umsókn ÍSP.

Rétt er að geta þess að í þessari afstöðu PFS fellst ekki endanleg afstaða stofnunarinnar um hvort þeir staðir sem taldir eru hér upp séu í raun þéttbýli. Eins og málatilbúnaði er háttáð þykir rétt, eins og hér stendur á, að leggja vinnureglur Hagstofnunnar, sem ÍSP vísar til varðandi skilgreiningar á þéttbýli til grundvallar. Enda hin efnislega niðurstaða sú sama.

5.

Sérstakar kringumstæður

Jafnframt verður að líta svo á að um sé að ræða sérstakar kringumstæður, í skilningi 4. mgr. 10. gr., sbr. 21. gr. laganna, að því er varðar dreifingu til þeirra byggðarkjarna sem taldir eru þéttbýli, enda ekki réttlæt看legt að haldið sé úti fimm daga þjónustu til lítilla byggðarkjarna, með tilheyrandi kostnaði, eftir að fimm daga þjónusta hefur verið aflögð í dreifbýlinu í kring.

6.

Mikilvægi pósthjónustu og fjöldi póstsendinga

Í tengslum við umsókn ÍSP óskaði PFS eftir tilteknum almennum upplýsingum um fjölda póstsendinga, sem og sérgreindra upplýsinga um þá dreifingu sem færi fram með landpóstum sérstaklega. Í kafla II.2 er gerð grein fyrir þeim upplýsingum og svörum sem bárust frá ÍSP vegna þessa. Ástæða þess, að PFS taldi ástæðu til að kanna þessi atriði sérstaklega var að samkvæmt 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar ber að taka tillit til mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga þegar ákvörðun er tekin um fækkun dreifingardaga.

Niðurstaða könnunarinnar var að samanlagður einingarfjöldi, þ.e. bréf 1-2000 gr., Blöð og tímarit, skráðar sendingar og rekjanlegar sendingar, sem borið var út var 1,3 stykki á dag á hvert heimili, sem könnunin tók til. Að mati PFS er heildarfjöldi þeirra póstsendinga sem borið er út ekki það mikill að hann geti réttlætt óbreytt ástand, sérstaklega ef tekið er mið af þeim

viðmiðunum sem sett hafa verið í reglugerðinni um hvað telst óhóflegur kostnaður. Af könnuninni má jafnframt draga þá ályktun að ÍSP sé að heimsækja hvert heimili 2-3 sinnum í viku að meðaltali.

Þá hafa þær kannanir sem gerðar hafa verið af hálfu Maskínu, fyrir PFS og innanríkisráðuneytið á árinu 2012⁹, og fyrir ÍSP á árinu 2015 bent til þess að mikilvægi pósthjónustu sem samskiptamáta fari minnkandi og að fólk sé almennt tilbúið til að setta sig við minni tíðni dreifingar en í dag er almennt viðhöfð hér á landi.

Póstmagn undir 50 gr. (einkaréttur), sem og árituð bréf innan einkaréttar hefur minnkað um 40% frá árinu 2008. Á sama tíma hafa bögglassendingar aukist um 15%, en rekjanleg bréf dregist saman um 40%.

Fjöldi póstsendinga sem borið var út á hvert heimili í þeirri könnun sem PFS lét ÍSP framkvæma á landpóstaleiðum sem þjónustustað er frá Hólmavík, Stykkishólmi, Djúpavogi og Vík gefur heldur ekki til kynna að nauðsynlegt sé að dreifa alla virka daga. Þá er einnig rétt að hafa í huga þegar mikilvægi pósthjónustu er metið, að aðeins hluti af póstsendingum mun frestast um einn dag, þ.e. sá hluti þeirra sem er póstlagður á dreifingardeg.

Með vísun til ofangreinds verður ekki talið að mikilvægi pósthjónustu fyrir þau heimili sem hér um ræðir standi í vegi fyrir því að PFS gefi heimild fyrir því að ÍSP breyti dreifkerfi fyrirtækisins á þann veg að tekin verði upp 2+3 þjónusta.

7.

2+3 dreifing

Heimild PFS tekur til þess að dreifing verði framkvæmd með eftirfarandi hætti: Í viku 1., mánudagur, miðvikudagur, föstudagur. Vika 2, þriðjudagur og fimmtudagur, o.s.frv.

8.

Lágmarkskröfur um gæði þjónustu

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. Dreifing póstsendinga alla virka daga, sbr. 21. gr. laganna er einn mikilvægasti þáttur alþjónustunnar.

Með þeim breytingum á tíðni útburðar, sem hér er gefin heimild fyrir mun ekki lengur vera dreift alla virka daga til um 5% heimila landsins. Heldur verður dreifing nú annan hvern virkan dag. Það þýðir að um helmingur af A-pósti innan einkaréttar mun t.d. bíða einn dag, áður en hann er borinn út, eða um 15% af þeim pósti sem í dag telst til einkaréttar. Hins vegar mun breytingin ekki hafa nein áhrif á dreifingu B-pósts. Hann ætti í öllum tilvikum að koma til viðkomandi innan þeirra tímamarka sem lofað er í skilmálum ÍSP, þ.e. innan þriggja virkra daga, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu, sbr. 22. gr. laga um pósthjónustu.

⁹ <https://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28638>

Þá er ekki hægt að útiloka að ÍSP geti þrátt fyrir þær breytingar sem hér eru lagðar til verið yfir þeim viðmiðunarmörkum sem sett eru varðandi fjölda þeirra póstsendinga sem þurfa að vera komin til viðtakanda innan ákveðinna tímamarka frá póstlagningu, en samkvæmt 13 gr. reglugerðar um alþjónustu er miðað við 85% af A-pósti eigi að vera borinn út daginn eftir afhendingu og B-póstur innan þriggja daga frá afhendingu.

Jafnframt liggur fyrir talning af hálfu ÍSP sem bendir til að íbúar eru að fá að meðaltali um eina póstsendingu á dag. Breytingin er því ekki að hafa umtalsverð áhrif á þá þjónustu sem veitt er.

9.

Kynning og gildistími

Í 3. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu er kveðið á um að ef PFS fellst á umsókn rekstrarleyfishafa um fækkun dreifingardaga skuli þá miða við að breytingin komi ekki til framkvæmda fyrr en að 2 mánuðum frá ákvörðun stofnunarinnar. Miðað við þetta telur PFS eðlilegt að breytingar á tíðni útburðar geti í fyrsta lagi hafist frá og með 1. mars 2016.

ÍSP er heimilt að innleiða breytingarnar yfir tiltekið tímabil, í samræmi við það sem fyrirtækið telur hentugt á hverjum stað. Birta skal yfirlit sem sýnir hvenær breytingarnar taka gildi á heimasíðu fyrirtækisins. Jafnframt skal fyrirtækið senda sérstaka tilkynningu til þeirra heimila/fyrirtækja sem breytingin á tíðni útburðar nær til. Að lágmarki skal koma fram hvenær breytingin mun taka gildi, ásamt því að gerð verður grein fyrir mögulegum afleiðingum breytinganna fyrir viðskiptavinum félagsins.

Jafnframt skal ÍSP taka saman endanlegan kostnað sem sparast við breytingarnar og gera PFS grein fyrir honum þegar breytingarnar hafa tekið endanlega gildi og reynsla er komin á þær. Í sömu skýrslu skal einnig taka saman helstu vandamál sem upp hafa komið við breytingarnar ef einhver eru, s.s. kvartanir frá sendendum póstsendinga og móttakendum og hvernig fyrirtækið hefur brugðist við þeim.

10.

Tilkynning til Eftirlitstofnunar EFTA

Í samræmi við 3. mgr. 3. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB, um opnun markaðarins fyrir pósthjónustu, eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2002/39/EC og 2008/6/EC verða þær breytingar á tíðni dreifingar sem hér er veitt heimild fyrir tilkynntar til ESA.

11.

Niðurlag

Það er því niðurstaða PFS, að ákvæði laga um pósthjónustu, einkum 21. gr., sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 868/2015, feli ekki í sér fortakslausa skyldu á hendur ÍSP, til að bera út póstsendingar alla virka daga, án tillits til aðstæðna og kostnaðar. Þessi niðurstaða sækir einnig stoð í 3. tl. 3. gr. tilskipunar 67/97/EC um pósthjónustu.

Þá liggur fyrir að ÍSP hefur sýnt fram á að kostnaður við dreifingu til þeirra landpóstaleiða sem ákvörðunin nær til er hærri en það viðmið sem sett var með reglugerð nr. 868/2015, um breytingu á reglugerð um alþjónustu.

Jafnframt ber að hafa mið af því almenna sjónarmiði sem fram kom í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 11/2006, um að íslenskir landshættir geri það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra.

Eftir breytinguna, ef ÍSP ákveður að nýta sér heimild til að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag, verður þjónustustigið með eftirfarandi hætti:

Þjónustustig	Fjöldi	Hlutfall
Alla virka daga	128.599	94,86%
Annan hvern virkan dag	6.931	5,11%
Tvo daga í viku	43	0,03%
Alls	135.573	100,0%

Mikill kostnaður er við dreifingu í dreifbýli (landpóstdreifingu) og hefur hún aukist hlutfallslega á undanförunum árum með sífelld fækkandi bréfum. Gera má ráð fyrir að sú þróun haldi áfram á næstu árum. Með því að fækka ferðum um helming á allra dýrustu dreifileiðunum er verið að tvöfalda þann fjölda af bréfum sem afhent eru í hverri ferð og um leið minnka kostnað á hverja einingu. Ekki er mögulegt í dreifbýli að notast við svokallaða XY-dreifikerfi, eins og t.d. á höfuðborgarsvæðinu, og ná þannig fram hagræði í dreifingu í dreifbýli, innan þess regluverks sem er í gildi í dag. En dreifkerfið var einkum sett upp vegna minnkandi bréfamagns í dreifkerfi ÍSP. Áætlað er að sparnaður ÍSP vegna breytinga á tíðni dreifingar í dreifbýli geti numið allt að 200 milljónir kr. á ári. Um leið er sá sparnaður til þess fallinn að halda aftur af verðhækkunum innan einkaréttar og stuðla að sjálfbærni þjónustu ÍSP til framtíðar.

Breytingarnar munu hafa áhrif á gæði þjónustu ÍSP, þ.e. afhendingarhraða á þeim póstsendingum sem stíluð eru til þeirra viðtakenda sem eiga heima á viðkomandi stöðum. Magnsamsetning, a.m.k. að því er varðar póst innan einkaréttar og þær þjónustuleiðir sem eru í boði, gera það hins vegar að verkum, að breytingarnar hafa minni áhrif en ætla mætti. Þannig eru t.d. um 70% af þeim pósti, sem telst til einkaréttar póstagður sem B-póstur. Breytingin mun ekki hafa nein áhrif á þjónustugæði þess pósts. Hins vegar mun helmingur þess pósts sem telst til A-pósts og póstagður er til viðtakanda á þessum svæðum seinka um einn dag. Vel má vera að ÍSP muni þrátt fyrir þetta vera innan þeirra gæðaviðmiða sem sett eru, þ.e. að 85% af pósti eigi að berast innan settra tímamarka. Aukin notkun á B-pósti hvort heldur sem er af fyrirtækjum eða almenningi bendir til að sendendur horfi ekki eins mikið og áður til hraðrar þjónustu. Kannanir Maskínu fyrir innanríkisráðuneytið og PFS á árinu 2013 og sambærileg könnun fyrir ÍSP á árinu 2015 styður þetta sjónarmið.

Með vísun til alls framangreinds fellst PFS á beiðni ÍSP, dags. 29. október 2015, eins og henni var breytt í bréfi, dags. 14. desember 2015, um fækkun dreifingardaga á þeim landpóstaleiðum, sem taldar eru upp í ákvörðuninni.

Ákvörðunarorð

Íslandspósti ohf. er heimilt að fækka dreifingardögum, sbr. 2. og 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 364/2003, um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 868/2015, á þeim landpóstaleiðum sem taldar eru upp í viðaukum II-IV við ákvörðun þessa.

Fyrirkomulag dreifingarinnar skal vera 2+3, þ.e. þriðjudag og fimmtudag í viku 1 og mánudag, miðvikudag og föstudag í viku 2 o.s.frv.

Tæming póstkassa, sbr. 1. mgr. 11. gr. reglugerðar um alþjónustu, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 868/2015, á þeim stöðum sem breytingin tekur til skal taka mið af dreifingardögum á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. ákvörðunarorða.

Íslandspósti ohf. er heimilt að fækka dreifingardögum í samræmi við ákvörðun þessa frá og með 1. mars 2016. Íslandspóstur ohf. skal upplýsa viðskiptavinum sínum um breytingarnar með hæfilegum fyrirvara fyrir þann tíma.

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. 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.

Reykjavík, 30. desember 2015.

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson

Viðauki I

Niðurstaða könnunar Íslandspósts sem framkvæmd var vikuna 20-27 nóvember 2015.

Samtals	Mán	Þri	Mið	Fim	Fös				
						Meðalfjöldi á viku	Samtals	Fjöldi heimila x 5	Meðalfjöldi á heimili á viku
Könnun á póstmagni í sveit	23.nóv	24.nóv	25.nóv	26.nóv	27.nóv				
Bréf 1-2000 gr	143	150	144	126	135	139,6	698	770	0,9
Blöð og tímarit	67	34	34	40	73	49,6	248	770	0,3
Skráðar sendingar	9	15	16	9	11	12,0	60	770	0,1
Rekjanleg sending (ábyrgð)	4	1	3	1	0	1,8	9	770	0,0

						Meðalfjöldi á viku	Fjöldi viðkoma á viku	Fjöldi heimila x 5	Nýting á dreifingarkerfi
Fjöldi heimila í sveit 4 staðir	154	154	154	154	154				
Fjöldi viðkoma með bréf	69	62	68	91	65	71	355	770	46%
Fjöldi viðkoma með blöð og tímarit	28	26	25	36	41	31	156	770	20%
Fjöldi viðkoma með Skráðar sendingar	7	10	15	9	11	10	52	770	7%
Fjöldi viðkoma með rekjanleg sending (ábyrgð)	4	1	2	1	0	2	8	770	1%

Viðauki II

Landpóstaleiðir sem falla undir 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. br. regl. 868/2015.

Pnr	Ekið frá	Pnr dreifingar svæðis	Sveitafélög (sem dreift er til)	Heimili í sveit	Fj leiða
300	Akranes	301	Hvalfjarðasveit	116	1
310	Borgarnes	311, 320	Borgarbyggð, Eyja og Miklaholtshreppur, Skorradalshreppur	357	4
340	Stykkishólmur	340	Helgafellssveit	17	1
355	Ólafsvík	356, 350	Snæfellsbær, Grundarfjarðarbyggð,	87	1
370	Búðardalur	371, 380	Dalabyggð, Reykhólahreppur	173	3
400	Ísafjörður	401,415,425, 430, 471	Ísafjarðarbær, Bolungarvíkur-kaupstaður, Súðavíkurhreppur	64	3
450	Patreksfjörður	451,460,465	Vesturbyggð, Tálknafjarðahreppur	41	2
510	Hólmavík	510, 520, 512	Strandabyggð, Kaldrananeshreppur	42	1
530	Hvammstangi	531, 500	Húnaþing vestra, Strandabyggð (hluti)	175	2
540	Blönduós	541, 540, 545, 551	Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagabyggð, Sveitafélagið Skagaströnd, Sveitafélagið Skagafjörður (hluti)	197	2
550	Sauðárkrókur	551,560, 565,566, 570	Sveitafélagið Skagafjörður, Akrahreppur	410	4
600	Akureyri	601,621,625, 630, 580,610	Akureyrarkaupstaður, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Dalvíkurbyggð, Fjallabyggð, Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstranda-hreppur	515	5
640	Húsavík	641, 645, 650,671	Þingeyrjarsveit, Norðurþing, Tjörneshreppur	343	2
660	Reykjahlíð	660	Skútustaðahreppur	65	1
680	Þórshöfn/Bakkafj	681,685	Svalbarðshreppur, Langanesbyggð	38	1
690	Vopnafjörður	690	Vopnafjarðahreppur	58	1
700	Egilsstaðir	701, 720	Fljótaldshérað, Fljótaldshreppur, Borgarfjarðahreppur	222	4
735	Reyðarfjörður	735,740,750, 755	Fjarðabyggð	45	3
760	Breiðdalsvík	760	Breiðdalshreppur	28	1
765	Djúpivogur	765	Djúpavogshreppur	42	1
780	Höfn	781	Sveitafélagið Hornafjörður	124	1
800	Selfoss	801,816, 820, 825, 840, 845	Sveitafélagið Árborg, Flóahreppur, Grímsnes og Grafningshreppur, Bláskógabyggð, Skeiða og Gnúpverjahreppur, Hrunamannahreppur, Ölfus	988	5
850	Hella	851	Rangarþing Ytra, Ásahreppur	322	2
860	Hvolsvöllur	861	Rangarþing Eystra	275	2
870	Vík í Mýrdal	871	Mýrdalshreppur	53	1
880	Kirkjubæjarklaustur	880	Skaftárhreppur	105	2
230	Reykjanesbær (Keflavík)	190, 240, 245, 240, 233,	Sveitafélagið Vogar, Grindarvíkurbær, Sandgerðisbær, Sveitafélagið Garður, Reykjanesbær	92	2
1xx-270	Mosfellssveit/ Kjós/Reykjavík/Kóp	271, 276, 225,110,210, 203, 270	Mosfellsbær, Kjósahreppur, Reykjavík, Garðabær, Hafnarfjörður, Kópavogur	277	2
			Allir bæir (5/3/2 daga)	5.271	
			Frádregið 3 og 2 daga þjónusta	5.203	

Viðauki III

Listi yfir staði þar sem er 3 daga þjónusta í dag en breytist í 2+3:

Pnr.	Staður	Hversu oft	Fjöldi heimila
311	Borganes (Skorradalur & Fell	3x	1
370	Búðardalur	3x	6
400	Ísafjörður	3x	16
430	Suðureyri (dreifbýli)	3x	2
450	Patreksfjörður	3x	32
512	Hólmavík, Ísafjarðardjúp	3x	5
560	Varmahlíð (dreifbýli 2 bæir)	3x	2
611	Gímsey*	3x	28
640	Húsavík	3x	5
641	Húsavík (Laxárdalur)	3x	5
660	Mývatn Möðrudalsöræfi (austan Mývatns)	3x	3

* Þó í samræmi við áætlun um samgöngur.

Viðauki IV

Landpóstaleiðir (þéttbýli) sem fellur undir 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. br. regl. 868/2015.

		Fjöldi íbúa	Fjöldi heimila
601	Svalbarðseyri	283	105
601	Hrafnagil	276	102
610	Grenivík	274	101
311	Hvanneyri	260	96
801	Reykholt í Biskupstungum	236	87
271	Byggðakjarni í Mosfellsdal	225	83
311	Bifröst	208	77
630	Hrísey	172	64
840	Laugarvatn	163	60
565	Hofsós	161	60
380	Reykhólar	132	49
650	Laugar	128	47
560	Varmahlíð	121	45
301	Melahverfi í Hvalfirði	120	44
801	Sólheimar í Grímsnesi	111	41
601	Hauganes	110	41
621	Litli-Árskógssandur	108	40
801	Tjarnabyggð	104	39
801	Laugarás	103	38
233	Hafnir	100	37
801	Borg í Grímsnesi	96	36
720	Borgarfjörður eystri	88	33
685	Bakkafjörður	86	32
520	Drangsnes	83	31
816	Árbæjarhverfi í Ölfusi	79	29
601	Brúnahlíð í Eyjafirði	78	29
781	Nesjahverfi í Hornafirði	76	28
551	Hólar í Hjaltadal	67	25
301	Innnes	60	22
851	Rauðalækur	57	21
801	Brautarholt á Skeiðum	57	21
601	Kristnes	55	20
851	Byggðakjarni í Þykkvabæ	53	20
311	Kleppjárnsreykir	51	19

1.622