



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 12/2018 Útburður á A- pósti.

I. Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) barst kvörtun, dags. 16. janúar 2018, frá [...]¹ (hér eftir kvartandi) á hendur Íslandspósti ohf. (hér eftir ÍSP). Kvörtunin kom í framhaldi af samskiptum aðila vegna framkvæmdar á útburði tímarits til félagsmanna kvartanda. Með erindinu fylgdu skjáskot af umræðum félagsmanna kvartanda á samfélagsmiðli um afhendingardagsetningu tímaritsins.

Fram kemur í erindinu að kvartandi gefur út tímaritið [...],² sem alla jafna er sent félagsmönnum sem B-póstur með ÍSP. Í aðdraganda kosninga til Alþingis í október árið 2017 lá á að koma tímaritinu til félagsmanna kvartanda fyrir kosningadag og var það því póstlagt að morgni mánudags þann 23. október 2017. Svo að útburður gengi sem skjótast var greitt fyrir fyrir forgangsútburð eða svokallaðan A-póst.

Gjaldkeri kvartanda fylgdist með gangi útsendingar og þegar honum barst tímaritið fjórum dögum eftir póstlagningu var gerð óformleg athugun, meðal félagsmanna kvartanda, bæði á samkomu félagsins og á samfélagsmiðli um hvenær tímaritið hafi borist öðrum viðtakendum. Sú könnun gaf til kynna að dráttur hefði verið á útburði tímaritsins í flestum póstnúmerum. Dagsetningar endursendinga, vegna rangra heimilisfanga, hafi síðan stutt þennan grun um seinkun á útburði.

Kvartandi gerði í kjölfarið athugasemdir vegna þessa við ÍSP en fyrirtækið svaraði því til að ekkert hefði komið í ljós sem benti til að vankantar hefðu verið á útburðinum. Í því sambandi vísaði ÍSP til 85% viðmiðs sem í gildi er um gæði póstpjónustu. Fyrirtækið bauðst þó til að veita kvartanda afslátt af reikningi vegna málsins en því var hafnað.

Kvartandi tekur fram í kvörtun að hann skaðist af því að þegar útgáfuefni kemst ekki til félagsmanna í tíma, einkum þegar um efni sem tengist kosningum er að ræða. Hann fer fram á afsökunarbeiðni frá ÍSP og að lágmarki fari fram full endurgreiðsla á muninum sem er á gjaldskrá A- og B-pósts.

¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

² Fellt brott vegna trúnaðar.

II. Málavextir

2.1. Bréf PFS til ÍSP vegna kvörtunar, dags. 27. febrúar 2018.

Með tölvupósti, þann 27. febrúar 2018, var kvörtuninni komið á framfæri við ÍSP og fyrirtækinu var gefinn kostur á að tjá sig um hana. Svarfrestur var veittur til 13. mars 2018.

2.2 Svör ÍSP til PFS, dags. 28. febrúar 2018.

Með tölvupósti degi síðar eða þann 28. febrúar 2018 barst eftirfarandi svar frá fyrirtækinu:

„Varðandi dreifingu á tímaritinu [...]”³

Farið var vel yfir dreifinguna þegar málið kom upp á sínum tíma. Fór málið inn á borð gæðastjóra sem kannaði hjá dreifingarstjórum hvort eitthvað hefði verið athugavert þá viku sem blaðið var í útburði. Niðurstaðan var sú að ekkert væri sem benti til þess að eitthvað hefði farið úrskeiðis.

Þjónustan og gæðastaðlar Íslandspósts á A pósti á þessum tíma miðuðust við að lágmarki 85% af bréfum sé dreift til viðtakanda daginn eftir póstlagningu ef póstlagt er fyrir síðasta skilgreinda póstlagningartíma, nema til og frá þeim stöðum sem hafa að jafnaði einn virkan dag til viðbótar í flutningi á milli svæða.

Engu að síður bauðst Íslandspóstur til að koma til móts við [...]”⁴og stendur það boð enn.

Hvað varðar endursendingar þá eru þær ekki unnar sem forgangspóstur og getur því tekið nokkra daga að vinna þær þó svo að lögð sé áhersla að gera það eins fljótt og hægt er.”

2.3 Bréf PFS til kvartanda, dags. 27. mars 2018.

Með bréfi PFS, dags 27. mars 2018, var ofangreindum svörum ÍSP komið á framfæri við kvartanda, ásamt stuttri umfjöllun og frumafstöðu PFS til álitaefnisins. Stofnunin vísaði þ.á.m. til umfjöllunar um gæði pósthjónustu sem væri að finna í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, áður en henni var breytt með reglugerð nr. 595/2017. Í ákvæðinu segir að lágmarki skuli 85 af hundraði innanlandspósts í hraðasta flokki vera borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst og 97 af hundraði pósts skal vera borinn út innan þriggja daga frá póstlagningu.

Kvartanda var jafnframt greint frá því að ómögulegt væri fyrir PFS að taka afstöðu til þess hvort að einstök almenn bréf hafi borist í samræmi við auglýsta gæðastaðla, enda öll almenn bréf óskráð í kerfum ÍSP. Við mat á gæðum útburðar væri stuðst við almenna könnun, sem óháður þriðji aðili vinnur, þar sem kannað er hvort ÍSP sé að starfa í samræmi við útgefna gæðastaðla en á undanförunum árum hefði fyrirtækið uppfyllt sett gæðaskilyrði.

PFS tók einnig fram að í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002⁵ væri sérstaklega kveðið á um það að póstrekingum væri ekki skylt að greiða skaðabætur þó póstsendingum seinki, sbr. 38. gr. laganna. Af því leiddi að jafnvel þó að komist yrði að þeirri niðurstöðu að útburður á

³ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁵ Hér eftir lög um pósthjónustu.

tímaritinu hafi ekki verið í samræmi við uppgöfin gæðaviðmið, þá myndi það ekki leiða til þess að ÍSP þyrfti að greiða bætur til kvartanda.

Í niðurlagi erindis PFS benti stofnunin á að boð ÍSP um endurgreiðslu að hluta stæði enn til boða og að kvartandi gæti haft samband við ÍSP varðandi mögulegt uppgjör þar að lútandi. Að lokum gaf PFS kvartanda kost á að koma með athugasemdir við sjónarmið ÍSP og frumafstöðu stofnunarinnar fyrir þann 11. apríl 2018. Ef engar athugasemdir myndu berast yrði litið svo á að kvartandi hafi fallist á greiningu PFS og málinu yrði þar með lokað í málaskrá stofnunarinnar.

2.4. Athugasemdir kvartanda, dags. 11. apríl 2018.

Í tölvupósti sem PFS barst frá kvartanda þann 11. apríl 2018 var að finna eftirfarandi athugasemdir:

„Við lestur á lið 2.1 í afstöðu PFS er ekki annað að sjá en að stofnunin lýsi því yfir að henni sé ómögulegt að taka afstöðu til einstakra umkvörtunarefna sem upp kunna að koma við dreifingu almenns pósts. Þess í stað framselji stofnunin eftirlitshlutverk sitt alfarið til þriðja aðila [...] ⁶ sem vinnur þó aðeins almenna úttekt á starfsemi Íslandspósts. Erfitt er að sjá að þessi afstaða stofnunarinnar sé í samræmi við gildandi lög og þá sérstaklega 10. grein laga um Póst- og fjarskiptastofnun sem tekur á skyldu stofnunarinnar til að skera úr ágreiningi með ákvörðun. Óskað er eftir því að stofnunin staðfesti þennan skilning [...] ⁷ á svarinu, en úrskurði að öðrum kosti um hvort framlögð gögn kæranda, sem innihalda m.a. staðfestar frásagnir alldrjúgs hóps áskrifanda [...], ⁸ gefi tilefni til að ætla að vikið hafi verið frá þeim viðmiðunum sem gilda smkv. reglugerðinni um alþjónustu. Kæranda er fullljóst að sönnunarfærsla í málum sem þessum er flókin og að almenn bréf eru óskráð í kerfum Íslandspósts, en í þessu tilviki hafa verið lögð fram gögn sem unnt ætti að vera að taka afstöðu til. Það er áhyggjuefni fyrir íslenska neytendur ef opinber stofnun með lögbundið eftirlitshlutverk skorast alfarið undan þeim skyldum sínum.“

Í erindi kvartanda segir enn fremur:

„Í lið 2.2 kemur fram óvenjuleg túlkun PFS á kröfum kæranda í málinu. Þar er vísað til laga um pósthjónustu þess efnis að rekstraraðila pósthjónustu beri ekki að greiða skaðabætur þótt útburði seinki. Með vísan til þessa ákvæðis virðist stofnunin telja að í raun skipti ekki máli hvort seinkun hafi orðið á útburði, þar sem slíkt geti aldrei varðað bótum. Hér virðist um augljósan misskilning að ræða. Að sjálfsögðu hefðu vanefndir Íslandspósts í málinu ekki getað stofnað til skaðabótaskyldu í skilningi skaðabótalaga - þar sem vísað er til tjóns utan sammingsins. Í þessu tilviki snýst ágreiningurinn um vanefndir á þjónustu innan sammings: það er verðmun milli þjónustuflokka. Að mati kæranda stóð Íslandspóstur ekki við loforð sitt um hraðþjónustu og því er gerð sú krafa að þóknun fyrirtækisins miðist við þá þjónustu sem veitt var í raun og veru. Það getur aldrei talist skaðabætur.“

⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

Að þessum athugasemdum virtum mælist kvartandi til þess að PFS endurskoði afstöðu sína en að öðrum kosti að stofnunin staðfesti þann skilning kvartanda að 38. gr. laga um pósthjónustu beri að túlka á þann að hátt að munurinn á A- og B-pósti feli aðeins í sér almenna viljayfirlýsingu fyrirtækisins um að hraða útburði pósts. Ef slík er raunin er mikilvægt að það komi fram í viðskiptaskilmálum fyrirtækja sem bjóða upp á slíka þjónustu.

III. Lagaumhverfi

3.1. Almenn um hlutverk PFS

Póst- og fjarskiptastofnun starfar á grundvelli laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og hefur eftirlit með póstmálum og framkvæmd laga um pósthjónustu, sbr. 1. gr. laganna. Efnislega samhljóða ákvæði er að finna í 2. mgr. 5. gr. laga um pósthjónustu. Í 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, kemur fram að verkefni stofnunarinnar séu m.a. að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og pósthjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Í 4. gr. laganna er nánar kveðið á um eftirlitsskyldu stofnunarinnar með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum en þar segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra, og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.“

Þá er í 10. gr. laganna kveðið á um heimildir neytenda fjarskipta- og pósthjónustu til þess að bera fram kvörtun til PFS en ákvæðið er svohljóðandi:

„Telji neytendur fjarskipta- eða pósthjónustu, eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta, að fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða lögum um pósthjónustu, eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi, getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar um að hún láti málið til sín taka.“

Póst- og fjarskiptastofnun skal leita álits viðkomandi fjarskiptafyrirtækis eða póstrekkanda á kvörtuninni og jafnframt freista þess að jafna ágreining aðila á skjóttan hátt. Náist ekki samkomulag skal úr ágreiningi skorið með ákvörðun.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að setja reglur um lausn slíkra ágreiningsmála.“

Lög um pósthjónustu nr. 19/2002 gilda um pósthjónustu, sem felst í móttöku eða söfnun, flokkun, flutningi og skilum á póstsendingum gegn greiðslu og um starfsemi sem þessu tengist, sbr. 1. gr. laganna. Þá segir í 2. gr. að markmið laganna er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu.

3.2 Lágmarkskröfur um gæði þjónustu

Með lögum nr. 142/1996 var póstillskipun Evrópusambandsins 97/67/EB innleidd í íslenskan rétt (hér eftir nefnd póstillskipunin), þar sem öllum þegnum var tryggð grunnþjónusta. Í 6. kafla tilskipunarinnar er fjallað um gæði þjónustunnar en þar segir í 16. gr. að aðildarríki skuli sjá til þess að staðlar um gæði alþjónustu séu settir og birtir til að tryggja hágæðapóstþjónustu. Gæðastaðlar skulu einkum beinast að flutningstíma og því hversu regluleg og áreiðanleg þjónustan er. Jafnframt segir í 4. mgr. 16. gr. að óháð eftirlit með skilvirkni skal fara fram eigi sjaldnar en einu sinni á ári og skal það framkvæmt af utanaðkomandi aðilum sem hafa engin tengsl við veitendur alþjónustu. Niðurstöður eftirlitsins skulu birtar eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Í 1. mgr. 17. gr. er kveðið á um að aðildarríkin mæli fyrir um gæðastaðla innanlandspóst og í 3. mgr. ákvæðisins segir að innlend stjórnsýsluyfirvöld skulu sjá til þess að óháð eftirlit með skilvirkni fari fram í samræmi við 4. mgr. 16. gr., að niðurstöður séu rökstuddar og að gerðar séu úrbætur ef þörf krefur.

Í VIII. kafla laga um pósthjónustu er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru til þjónustunnar og gæði hennar en þar segir í 1. mgr. 22. gr. að PFS skuli, að því er varðar alþjónustu, setja kröfur um gæði. Í slíkum reglum skal m.a. kveða á hver skuli vera lengstur tími frá móttöku póst til útburðar hans miðað við ákveðinn hundradshluta. Ennfremur segir í 3. mgr. sama ákvæðis að PFS skuli hafa eftirlit með því að gæðakröfur séu virtar og gera árlega könnun á gæðum alþjónustu og birta skýrslur um niðurstöður hennar.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur sett reglur um viðmið í gæði þeirrar pósthjónustu sem telst til alþjónustu. Þær kröfur sem gerðar eru til gæða þjónustunnar er að finna í reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, sem sett er með heimild í 6. og 35. gr. laga um pósthjónustu. Í reglunum er m.a. kveðið á um hver skuli vera lengstur tími frá móttöku póst til útburðar fyrir ákveðinn hundradshluta póstsendinga. Einnig eru ákvæði um lágmarksopnunartíma póstafréttastöðva, hversu oft póstkassar skulu tæmdir á degi hverjum, hámarkstíma frá því að póstur berst til landsins og þangað til hann er borinn út og hámarkstíma frá því póstur til útlanda er móttækinn þar til hann er afhentur flutningsaðila. Reglugerðinni hefur verið breytt tvisvar sinnum. Með reglugerð nr. 868/2015 og síðan með reglugerð nr. 595/2017. Síðari breytingarnar sneru að 10. gr. þar sem fjallað er um útburð og að 13. gr. þar sem fjallað er um gæði innan alþjónustu. Í hinu síðarnefnda ákvæði, eftir að því var breytt, segir um móttöku A-póst til útburðar:

„[...] Ef um daglegan útburð er að ræða skal að lágmarki 85 af hundraði innanlandspóst innan alþjónustu í hraðasta flokki (A-póstur) borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1), og 97 af hundraði póst skal borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Krafan miðast við þriggja mánaða tímabil.“

Samkvæmt reglugerð skal að lágmarki 85% af pósti í hraðasta flokki borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1) en samkvæmt mælingum [...] ⁹ var afhending 84% af þessum A-pósti innan settra viðmiðunarmarka árið 2017. Reglugerðin mælir síðan fyrir um að lágmarki 97% af pósti í hraðasta flokki skal vera borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Samkvæmt mælingum [...] ¹⁰ var afhending 99% af þessum A-pósti innan settra viðmiðunarmarka árið 2017. ¹¹

⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹¹ Gæði í pósthjónustu (PFS). Sótt af <https://www.pfs.is/postthjonusta/gaedi-i-postthjonustu/>

Þess má geta að þessi viðmið samræmast því sem að kemur fram í viðskiptaskilmálum ÍSP en þar kemur víða fram að gæði þjónustunnar miðist við að lágmarki að 85% af bréfum sé dreift til viðtakanda daginn eftir póstlagningu og að þessar kröfur miðist við mælingu á gæðum yfir þriggja mánaða tímabil.¹²

3.3 Um meðferð kvartana og skaðabætur

Í 19. gr. póstitskipunar er fjallað um úrlausn deilumála og meðferð á kvörtunum notenda. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að aðildarríki skulu sjá til þess að komið sé á gagnsærri, einfaldri og ódýrri málsmeðferðarreglur um meðferð á kvörtunum notenda, einkum þegar um er að ræða tap, þjófnað, tjón eða það að stöðlum um gæði þjónustu er ekki fylgt. Aðildarríkin skulu gera ráðstafanir til að tryggja að hægt sé að leysa deilumál á sanngjarnan og skjótvirkan hátt þannig að gert sé ráð fyrir endurgreiðslu- og bótakerfi þar sem slíkt er heimilað. Þá segir í 3. mgr. ákvæðisins að notendur geti lagt fyrir þar til bært innlent yfirvald mál þar sem veitendur alþjónustu hafa ekki tekið á kvörtunum notenda á viðunandi hátt.

Ofangreint samræmist XIV. kafla laga um póstpjónustu en kaflinn fjallar um meðferð kvartana og skaðabætur. Í fyrsta ákvæði kaflans, sbr. 37. gr. laganna, segir að rekstrarleyfishafar skulu semja reglur um meðferð kvartana frá notendum og að PFS skal sjá til þess að reglurnar gefi kost á skjótri og sanngjarnri lausn deilumála með endurgreiðslum og/eða skaðabótum þegar þær eiga rétt á sér. Ekki er vikið frekar að endurgreiðslu í ágreiningsmálum í öðrum ákvæðum XIV. kafla laganna, einungis skaðabótum.

Samkvæmt 38. gr. laganna er póstreikendum ekki gert skylt að greiða skaðabætur þó að póstsendingum seinki. Umrætt ákvæði tekur til allra póstsendinga óháð tegund. Undantekningu frá þessu er að finna í 45. gr. laganna þar sem að PFS getur í sérstökum tilvikum mælt fyrir um að póstreikandi greiði skaðabætur þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir laganna ef að tjónið stafar af ásetningi eða stórfelldu gáleysi póstreikanda eða starfsmanna hans eða ef að tjónið er slíkt og aðstæður allar þess eðlis að ákvæði XIV. kafla þykja ekki eiga við.

IV.

Forsendur og niðurstaða

4.1. Afmörkun ágreiningsefnis

Ágreiningur í máli þessu lýtur að því að kvartandi póstlagði tímarit til félagsmanna og greiddi ÍSP fyrir útburð í hraðasta flokki (A-póst) en kvartandi telur að fyrirtækið hafi ekki staðið við slíkan útburð og gerir því kröfu um að þóknun fyrirtækisins miðist við þá þjónustu sem veitt var í raun og veru eða B-póst. Í svörum ÍSP til PFS um framkomna kvörtun kemur fram að ekkert athugasvert hafi komið í ljós varðandi útburð og að þjónustan væri innan gæðaviðmiðana, fyrirtækið bauðst þó til að endurgreiða kvartanda að hluta til.

Ekki er uppi ágreiningur um að póstsendingar á vegum kvartanda hafi í nokkru mæli borist til viðtakanda síðar en þau viðmiðunarmörk sem gilda um útburðarhraða A-pósts. Því gerist ekki þörf á því að taka afstöðu til gagna sem kvartandi hefur lagt fram um það og krefst staðfestingar á. Málið lýtur að því hvort afhending A-pósts umfram gildandi gæðaviðmið feli í sér brot á lögum og þar af leiðandi skyldu ÍSP til að bæta mögulegt tjón af þeim sökum.

¹² Viðskiptaskilmálar (Íslandspóstur). Sótt af https://www.postur.is/media/3272/vidskiptamalar_18-03.pdf. bls. 8

Svörum fyrirtækisins var komið á framfæri við kvartanda, ásamt því að PFS gerði kvartanda grein fyrir helstu ákvæðum laga um pósthjónustu nr. 19/2002 og reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmda pósthjónustu, sem kæmu til álita í málinu. Þá var því komið á framfæri að ómögulegt væri fyrir PFS að taka afstöðu til þess hvort að einstök almenn bréf hafi borist í samræmi við auglýsta gæðastaðla, enda öll almenn bréf óskráð í kerfum Íslandspóst. Stofnunin freistaði þess að jafna ágreining aðila en ekki náðist samkomulag þeirra í millum. Í niðurlagi erindis PFS var kvartanda boðið að tjá sig um skýringar ÍSP og frumafstöðu stofnunarinnar til umkvörtunarefnis. Bréf kvartanda, dags. 11. apríl 2018, verður ekki skilið öðruvísi en svo að nauðsynlegt sé að PFS taki formlega ákvörðun í málinu á grundvelli 10. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

4.2. Niðurstaða

PFS getur vissulega fallist á það sjónarmið kvartanda að neytendur eigi að eiga kost á skýrum viðskiptaskilmálum svo að þeir geti áttað sig á fyrir hvaða þjónustu þeir eru að greiða. Í viðskiptaskilmálum ÍSP birtast þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til gæði pósthjónustunnar þar á meðal umrædd 85% viðmiðunarmörk. Sú krafa miðast við allar sendingar yfir þriggja mánaða tímabil, en ekki einstakar póstsendingar. Því má gera ráð fyrir allnokkrum fjölda tilvika þar sem að útburður bréfa innanlands í hraðasta flokki (A-póstur) fari undir þetta lágmarksviðmið eða upp undir 15% af öllum póstsendingunum. Gæði þjónustunnar væri engu að síður yfir viðmiðinu yfir heildartímabil mælinga og þannig í samræmi við lög. Mæling á gæðum útburðarhraða tekur þannig til heildarmagns póstsendinga yfir tiltekið tímabil.

Eins og fram kemur hér að framan reyndist hlutfall pósts í hraðasta flokki innanlands, þ.e. borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1), vera 84% árið 2017 eða rétt undir lágmarksgæðaviðmiði. Í 4. mgr. 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins 97/67/EB segir að innlend eftirlitsyfirvöld skulu sjá til þess að gerðar séu úrbætur á skilvirkni ef þörf krefur. Líkt og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 2/2018¹³ þá hefur ÍSP fækkað dreifingardögum bréfaþósts í þéttbýli, frá og með 1. febrúar 2018, og býður fyrirtækið núna aðeins upp á eitt þjónustustig, þ.e. póstur borinn út til móttakanda innan þriggja daga frá móttöku (D+3), innan alþjónustu í almennum bréfaþósti. Samkvæmt mælingum [...] ¹⁴ á síðasta ári var afhendingarhlutfall slíks pósts, þ.e. útburður innan þriggja daga frá móttöku, 99% (A-póstur) og 98% (B-póstur). PFS fær því ekki séð að þörf sé á úrbótum á skilvirkni þjónustunnar.

Það skal tekið fram að hvorki í póstillskipuninni, lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 né í reglugerð 364/2003 er gert ráð fyrir fyrir aðild ákveðins póstsendinga eða póstmóttakanda að mögulegu fráviki frá hinni almennu gæðakröfu um afhendingartíma innanlandspósts, sem miðast við mælingar á gæðum yfir ákveðið tímabil. Líkt og greint er frá í kafla 3.3 þá er mælt fyrir því í tilskipuninni og lögum um pósthjónustu að meðferð kvartana neytenda, er varða gæði þjónustu tiltekinna póstsendinga, skuli vera í höndum veitanda alþjónustunnar en hægt er að bera slík mál undir PFS ef talið er að ekki hafi verið tekið á kvörtun á viðunandi hátt.

Lög um pósthjónustu nr. 19/2002 gera ekki ráð fyrir því að póstrekingum sé skylt að greiða skaðabætur þó að póstsendingum seinki, sbr. 38. gr. laganna. PFS telur þessa reglu undirstrika að það teljist ekki vera brot á lögum um pósthjónustu, þótt að afhending einstaka póstsendinga tefjist eða dragist umfram gildandi viðmiðunarmörk um útburðarhraða pósts. Þá verður ekki talið að atvik séu með þeim hætti að þau geti fallið undir 45. gr. laga um pósthjónustu, en samkvæmt ákvæðinu getur PFS mælt fyrir um að póstrekingandi greiði skaðabætur þrátt fyrir

¹³ Ákvörðun PFS nr. 2/2018 Fækkun dreifingardaga á pósti.

¹⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

ábyrgðartakmarkanir laganna ef tjónið stafar af ásetningi eða stórfelldu gáleysi póstrekkanda eða starfsmanna hans. Kemur 45. gr. laganna því ekki til frekari skoðunar.

Með tilliti til alls framangreinds, m.a. lagaákvæðis sem kveður á um að ekki sé skylt að greiða skaðabætur þó að póstsendingum seinki, getur PFS ekki komist að þeirri niðurstöðu að kvartandi eigi rétt til endurgreiðslu mismunar á gjaldskrá A- og B-pósts, á grundvelli laga um póstpjónustu nr. 19/2002.

Það er álit PFS að sú framkvæmd sem ÍSP viðhafði við útburð á þeim póstsendingum sem um er deilt í málinu hafi verið í samræmi við lög um póstpjónustu nr. 19/2002 og 13. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 597/2017.

PFS telur rétt að bregðast við sjónarmiðum kvartanda um að stofnunin hafi framselt eftirlitshlutverk sitt til þriðja aðila [...] ¹⁵ sem vinni aðeins almenna úttekt á starfsemi Íslandspósts. Slíkt sé ekki í samræmi við gildandi lög og þá sérstaklega 10. grein laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun sem tekur á skyldu stofnunarinnar til að skera úr ágreiningi með ákvörðun. Þess ber að geta að stofnunin er að fjalla um og leysa úr kvörtun kvartanda á grundvelli 10. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. En um leið og PFS hafnar því að um sé að ræða framsal á stjórnarsýsluvaldi til þriðja aðila telur stofnunin vera ástæðu til að gera grein fyrir verklagi við framkvæmd gæðamælinga, hvernig það kom til og á hvaða grundvelli það byggir.

Í rekstrarleyfi Íslandspósts, dags. 3. desember 2007, sem framlengt var með bréfi PFS þann 30. desember 2015 er fjallað um gæði þjónustu í 10. gr. leyfisins. Um framkvæmd mælingana segir eftirfarandi:

„Mælingar á gæðum þjónustu skulu gerðar af óháðum aðila. Við gæðamælingar skal fara eftir gildandi CEN- stöðlum við mælingarnar. Íslandspóstur skal bera allan kostnað af þeim mælingum sem gerðar eru.

Ríkiskaup hafa frá upphafi séð um að bjóða út mælingarnar og núverandi framkvæmdarhafi er [...], ¹⁶ sem heldur alfarið utan um framkvæmd mælinganna og niðurstöður þeirra. Niðurstöðurnar eru sendar til Íslandspósts og í framhaldinu til PFS sem birtir þær síðan á heimasíðu sinni.

PFS lítur á [...] ¹⁷ sem óháðan aðila í skilningi laga um póstpjónustu nr. 19/2002 og 5. mgr. 10. gr. rekstrarleyfis Íslandspósts, sem vitnað er til hér að ofan. Ekki er því fallist á að stofnunin hafi framselt eftirlitshlutverk að því er varðar þær mælingar sem skylt er að gera. Þess bera einnig að geta að sama fyrirkomulag og hér er við lýði er alls staðar viðhaft innan EES, þ.e. óháðum aðilum er falið að gera viðkomandi mælingar samkvæmt tilteknum stöðlum sem leggja skal til grundvallar við viðkomandi úttektir/mælingar.

Hvað varðar kröfu kvartanda um afsökunarbeiðni frá ÍSP, ber að taka fram að PFS hefur ekki vald til að knýja fyrirtæki til ákveðinna aðgerða eða háttsemi, umfram það sem mælt er fyrir um í lögum sem stofnunin starfar eftir.

¹⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

Ákvörðunarorð

Seinkun á útburði pósts frá [...] ¹⁸ umfram gildandi gæðaviðmið um útburðarhraða A-pósts fól ekki í sér brot Íslandspósts ohf. gegn 13. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 597/2017.

Íslandspósti ohf. er hvorki skylt að greiða skaðabætur vegna tjóns, sbr. 39. gr. og 45. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, né endurgreiða mismun A- og B-pósts skv. gjaldskrá til [...] ¹⁹ vegna seinkunar á útburði A-pósts.

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 var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 14. ágúst 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson

¹⁸ Felld brott vegna trúnaðar.

¹⁹ Felld brott vegna trúnaðar