



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 13/2019

# Umsókn Íslandspósts ohf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, frávísun að hluta

#### I.

##### Erindið

(1) Með bréfi, dags. 30. október 2018, sótti Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) með vísan til 27. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 eftir framlagi til greiðslu á ófjármögnum kostnaði við alþjónustu ÍSP á tímabilinu 2013 til 2017 (*mál nr. 2018110019*).

(2) Í umsókninni sagði m.a.:

„Af hálfu Íslandspósts ohf. hafa verið unnin uppgjör á ófjármögnum kostnaði við alþjónustuskyldu félagsins samkvæmt rekstrarleyfi þess fyrir árin 2013 til 2017. Uppgjörin byggja á aðferðarfræði ráðgjafafyrirtækisins Copenhagen Economics, sem kynnt var í greinargerð þess, dags. 22.03.18., og send var Póst- og fjarskiptastofnun með bréfi Íslandspósts, dags. 09.04.18. Uppgjörin eru byggð á kröfum um útreikning á alþjónustubyrði, sem settar eru fram í viðauka við póstitilskipun Evrópusambandsins.“

(3) ÍSP lýsti útreikningunum með eftirfarandi hætti:

„Greinargerð og útreikningar Copenhagen Economics taka til ársins 2016 og eru uppgjör annarra ára byggð á sömu aðferðum og forsendum og þar koma fram. Uppgjörin sýna, að ófjármagnaður kostnaður við alþjónustuskyldu Íslandspósts nam alls um 2.600 mkr. á árunum 2013 til 2017. Þau taka mið af rekstrarkostnaði félagsins samkvæmt ársreikningum fyrir árin 2013 til 2017 að teknu tilliti til ávinnings vegna einkaréttar á bréfadreifingu.“

(4) Um frekari sundurliðun á uppgjörunum vísar ÍSP til skýrslu Copenhagen Economics (hér eftir CE), ársreikninga Íslandspósts 2013-2017 sem og sundurliðunar á kostnaði og gjöldum í kostnaðarlíkani félagsins.

(5) Um rétt fyrirtækisins til að fá bætur sagði ÍSP m.a.:

„Í pósthilskipun Evrópusambandsins er gert ráð fyrir því að fyrirtæki í pósthjónustu geti fengið bætur frá stjórnvöldum fyrir ófjármagnaða alþjónustubyrði. Jafnframt er mælt til þess að í leiðbeinandi reglum OECD um stjórnunarhætti fyrirtækja í ríkiseigu, sem gefnar voru út árið 2015, að kostnaður umfram tekjur af opinberri þjónustu skuli fjármagnaður með ríkisframlagi á skýran og gagnsæjan hátt.“

(6) Með erindinu fylgdu yfirlit ÍSP yfir alþjónustubyrði félagsins fyrir árin 2013-2017, sem eru hér samandregin í eina töflu.

Hrein áhrif	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Hraði og tíðni sendinga				80	65	145
Erlend bréf	135	225	295	475	510	1.640
Dreifing í dreifbýli	365	370	375	235	180	1.525
Sendingar fyrir blinda	5	10	10	10	10	45
<b>Alls</b>	<b>505</b>	<b>605</b>	<b>680</b>	<b>800</b>	<b>765</b>	<b>3.355</b>
Einkaréttur (óefnislegur ávinningur)	-125	-125	-135	-150	-170	-705
<b>Samtals</b>	<b>380</b>	<b>480</b>	<b>545</b>	<b>650</b>	<b>595</b>	<b>2.650</b>

Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.

(7) Samtals hljóðaði því krafa ÍSP upp á rúmlega 2,6 milljarða kr. á því tímabili sem sótt var um framlag fyrir.

## II. Málsmeðferð

### 1.

#### Almennt

(8) Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) skrifaði ÍSP bréf, dags. 23. nóvember 2018, vegna umsóknar fyrirtækisins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Í bréfi PFS sagði m.a.:

„Með ákvörðun PFS nr. 17/2015 forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskýldna, sem staðfest var af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála með úrskurði nr. 7/2015, var farið yfir greiningu ÍSP á kostnaði vegna alþjónustu. Greiningin tók til ársins 2013. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann einnig greiningu fyrir samgönguráðuneytið á þessum sama kostnaði ÍSP og tók sú greining til ársins 2015. Báðar þessar greiningar komust að hliðstæðum niðurstöðum og CE um hver hin „hefðbundni“ alþjónustukostnaður ÍSP væri og ástæðum hans.“

(9) Jafnframt vék PFS að ákvæðum 27. og 28. gr. laga um pósthjónustu þar sem fjallað er um umsókn um framlag sem og mögulega fjármögnun byrðarinnar. Um það sagði PFS:

„Í erindinu er farið fram á framlag á „ófjármögnum“ kostnaði við alþjónustuskýldu félagsins samkvæmt rekstrarleyfi þess fyrir árin 2013 til 2017. Samtals upp á um 2.600 millj. kr., með vísan til 27. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. En 1. mgr. 27. gr. hljóðar svo:

Telji rekstrarleyfishafi að alþjónusta sem honum er gert skylt að veita samkvæmt rekstrarleyfi, sbr. 14. og 15. gr., sé rekin með tapi eða sé óarðbært, getur hann farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá þjónustu sem hér um ræðir. Umsóknir um framlög skulu sendar Póst- og fjarskiptastofnun. Rekstrareyfishafi, sem falinn hefur verið einkaréttur ríkisins, á aðeins rétt á fjárframlagi vegna alþjónustu sem fellur utan einkaréttar hans.

Um fjármögnun á mögulegri byrði vegna alþjónustu fer síðan eftir 28. gr. laga um pósthjónustu, en þar er gert ráð fyrir að innheimt sé jöfnunargjald sem rennur í jöfnunarsjóð í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. 1. mgr. 28. gr. Jöfnunargjald er innheimt af rekstrarleyfishöfum í hlutfalli við bókfærða veltu þeirra á sviði alþjónustu, sbr. 2. mgr. Möguleg ófjármögnuð byrði er þannig borin af fyrirtækjum á markaði, þ.á.m. ÍSP. Ef miðað er við álagt rekstrargjald PFS á markaðnum, má gera ráð fyrir að ÍSP myndi greiða í kringum 80% af hugsanlegum framlögum í jöfnunarsjóð. Rétt er þó að taka fram að þrátt fyrir þessi ákvæði gæti ríkið, að fenginni niðurstöðu PFS, samkvæmt 27. gr., ákveðið í skjóli síns fjárveitingarvalds, að greiða mögulegt framlag til handa ÍSP beint úr ríkissjóði í stað þess að leggja það á markaðsaðila í samræmi við 28. gr. laganna.“

(10) Einnig vék stofnunin að þeim miklu hagsmunum sem eru í málinu, þ.e. ÍSP, mögulegra greiðanda í jöfnunarsjóð sem og ríkisins sem mögulegs greiðanda.

## 2.

### *Uppskipting málsins*

(11) Í bréfi stofnunarinnar, dags. 23. nóvember 2018, var ÍSP jafnframt tilkynnt að PFS hygðist leysa úr kröfu ÍSP í tveimur aðskildum málum. Í öðru málinu yrði fjallað um hina „*hefðbundnu*“ alþjónustubyrði eins og hún hefur verið skilgreind hérlandis, a.m.k. hingað til. Í hinu málinu yrði fjallað um alþjónustubyrði félagsins vegna erlendra sendinga, en félagið hafi ekki fyrr en nú farið formlega fram á að litið yrði á tap félagsins vegna þessa, sem hluta af alþjónustubyrði, sem eigi að fjármagna með utanaðkomandi hætti. Sá hluti málsins sem snýr að erlendum póstsendingum og mögulegir alþjónustubyrði vegna þeirra hefur því verið klofinn frá og mun verða fjallað um þann hluta erindisins í sérstakri ákvörðun.

## 3.

### *Hefðbundin alþjónustubyrði*

(12) Í bréfi PFS er jafnframt að finna eftirfarandi umfjöllum um hvernig stofnunin hefur litið á „*hefðbundna*“ alþjónustubyrði bæði hvernig fjármögnun hennar hefur verið háttáð sem og umfang hennar á undanförunum árum. Bendir PFS þannig á heimild í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, þar sem vikið er að hinni sérstöku heimild til að láta gjaldskrá innan einkaréttar taka á sig kostnað vegna alþjónustu, þar segir:

„Í 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu er fjallað um gjaldskrá innan einkaréttar, samkvæmt 2. másl. er óheimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa.“

(13) Bendir PFS á að í samræmi við þessa heimild hafi ÍSP gjaldfært kostnað vegna alþjónustu á einkaréttinn og þar með fjármagnaðan hann í gegnum gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Fyrstu árin hafi það verið gert í gegnum svokallaðar leiðréttingarfærslur, sbr. ákvörðun PFS nr.

18/2013, „úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóst“ sbr., og þau opinberu yfirlit sem birt eru á grundvelli 18. gr. laga um pósthjónustu. Í skjalinu „Yfirlit PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar Íslandspóst á grundvelli ABC kostnaðarlíkans“, sem notað var til ársins 2012, vísaði stofnunin m.a. til eftirfarandi orðalags þar sem fjallað er um leiðréttingarfærslur ÍSP.

“Í samræmi við tl. 9 hefur Íslandspóstur lagt fram fullnægjandi upplýsingar að mati Póst- og fjarskiptastofnunar um að efni hafi staðið til þess að forsendur hafi verið fyrir a.m.k. 300 millj. kr. leiðréttingarfærslum frá samkeppnisrekstri yfir á einkarétt á árinu 2011 vegna mats á alþjónustubyrði í ABC kostnaðarlíkani félagsins enda náði líkanið ekki að fanga alþjónustubyrði félagsins, sérstaklega vegna kostnaðar við landpóstadreifingu og reksturs afgreiðslunets fyrirtækisins. Að fenginni þessari niðurstöðu telur PFS ekki þörf á að yfirfara frekar þær millifærslur sem áttu sér stað á árunum 2009 til 2012, á grundvelli ABC kostnaðarlíkansins, enda þjónusta fyrirtækisins að því er viðkemur alþjónustu, og þar með hin kostnaðarlega byrði, byggt á sömu forsendum öll árin.

Leiðréttingarfærslur vegna ABC kostnaðarlíkans hafa verið eftirfarandi á undanförunum árum:

2012 315 millj. kr.  
2011 300 millj. kr.  
2010 203 millj. kr.  
2009 214 millj. kr.“

(14) Frá árinu 2013 hafi hins vegar verið stuðst við LRAIC líkan og í yfirlitum PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar hefur á undanförunum árum komið skýrt fram að reiknuð byrði vegna alþjónustuskyldu á grundvelli heimfærðs kostnaðar hafi verið innifalin í gjöldum einkaréttar.<sup>1</sup>

(15) Í ákvörðun PFS nr. 17/2015 um forsendur og niðurstöðu Íslandspóst ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustu, hafnaði PFS nálgun og útreikningum ÍSP á kostnaði félagsins vegna alþjónustu. Í ákvörðuninni kom fram að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af háum kostnaði í útburði í dreifbýli (landpóstar) eða á bilinu 250-330 millj. kr. og vegna reksturs ÍSP á afgreiðsluneti fyrirtækisins upp á 105 millj. kr. Aðrir þættir voru metnir óverulegir á þeim tíma.

(16) Ákvörðun stofnunarinnar var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og þess krafist að stofnunin ákvarðaði fjárhagslega byrði félagsins á grundvelli þess erindis fyrirtækisins, dags. 14. apríl 2014.

(17) Í umfjöllun úrskurðarnefndar í úrskurði nr. 7/2015, sagði m.a.:

„Að mati úrskurðarnefndar felst í hinni kærðu ákvörðun að mat kæranda á alþjónustubyrði sé byggt á röngum forsendum og hafi ekki verið í samræmi við ákvörðunarorð 9. tl. ákvörðunar PFS nr. 18/2013, þar sem ekki hafi verið tekið tillit til tiltekinna þátta við matið. Úrskurðarnefnd telur að við mat á alþjónustubyrði verði bæði að horfa til umflýjanlegs kostnaðar svo og að taka tillit til brottfallinna tekna. Líkt og að framan greinir telur úrskurðarnefnd jafnframt að sú krafa PFS um

---

<sup>1</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

að tekið sé tillit til framangreindra þátta, byggða á málefnalegum sjónarmiðum og eiga sér stoð í lögum um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd gerir því ekki athugasemdir við þær forsendur sem gerð er krafa um að liggi til grundvallar við mat á alþjónustubyrði í hinni kærðu ákvörðun.“

(18) Niðurstaða sem og þær forsendur sem ákvörðun PFS byggði á voru því staðfestar að öllu leyti.

(19) Einnig hefur PFS tekið fram í þeim yfirlitum sem stofnunin hefur birt um bókhaldslegan aðskilnað, að inni í gjöldum einkaréttar hafi verið meðtalinn sá kostnaður sem PFS hefur metið sem byrði og einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu og fellur ekki undir einkarétt í samræmi við 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, eins og hann var skilgreindur í ákvörðun PFS nr. 17/2015.

(20) Jafnframt er rétt að vísa til þess að á undanförunum árum hefur dregið úr kostnaði ÍSP af alþjónustuskyldum, fyrst og fremst með fækkun dreifingardaga í dreifbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015.

(21) Við samþykki PFS á breytingum á gjaldskrá innan einkaréttar hefur einnig komið skýrt fram að kostnaður ÍSP innan alþjónustu, í samræmi við mat PFS á byrði, sé innifalinn í gjaldskránni, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 21/2018, 1/2017, 6/2016 og 35/2015.

(22) Að mati PFS lá því fyrir að ÍSP hefði á undanförunum árum fengið bætt alþjónustubyrði í gegnum gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar að því er varðar dreifingu á óarðbærum svæðum, sem og reksturs afgreiðslunets fyrirtækisins. Í ljósi þess taldi PFS verulegan vafa leika á þeirri staðhæfingu félagsins, sem fram kom í umsókninni, að um ófjármagnaða byrði væri að ræða, a.m.k. varðandi þá þjónustubætti sem fjallað er um í ofangreindum ákvörðunum og yfirlitum sem PFS vitnaði til hér að ofan.

(23) PFS tilkynnti því ÍSP að stofnunin hygðist, með hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum, ákvörðunum og yfirlitum sem vitnað er til, vísa frá eftirtöldum liðum í umsókn félagsins um bætur vegna ófjármagnaðar byrði á árunum 2013-2017 þar sem byrðin hefur þegar verið bætt með tekjum einkaréttar á tímabilinu.

- Hraði og tíðni sendinga
- Dreifing í dreifbýli
- Sendingar fyrir blinda

(24) ÍSP var gefinn kostur á að koma með athugasemdir við hina fyrirhugðu ákvörðun PFS um frávísun málsins að hluta og var upphaflega gefinn frestur til 4. janúar 2019. Með tölvupósti, dags. 3. janúar 2019, óskaði ÍSP eftir fresti til 21. janúar 2019 til að skila inn athugasemdum við bréf PFS. Aftur óskaði ÍSP eftir fresti og afstaða ÍSP barst að lokum með bréfi, dags. 31. janúar 2019.

#### 4.

#### *Athugasemdir Íslandspósts*

(25) Í bréfi ÍSP eru ekki gerðar athugasemdir við þá fyrirætlun PFS að skipta málinu upp í tvo hluta og er athugasemdum fyrirtækisins skipt upp til samræmis við það. Hér verður því aðeins gerð grein fyrir þeim athugasemdum sem varða þá liði í umsókninni sem PFS tilkynnti að stofnunin hygðist vísa frá.

(26) Um þá afstöðu PFS að það sé mat stofnunarinnar að í gjöldum einkaréttar sé meðtalinn kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu, sbr. 2. ml. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sagði fyrirtækið m.a.:

„Þessi sjónarmið hafa komið fram áður í málflutningi Póst- og fjarskiptastofnunar og hafa ítrekað verið leiðréttar af Íslandspósti, sbr. t.d. það sem fram kemur í ákvörðun stofnunarinnar nr. 21/2018, kafla 3.3. Staðreyndin er sú að í afkomulíkani Íslandspósts er kostnaði úthlutað á vörutegundir í samræmi við aðgerðir í vinnslu, magn og erfiðleikastuðla sem lýsa umfangi og kostnaði við meðhöndlun viðkomandi vöru. Þannig lýsir sá kostnaður sem heimfærður hefur verið á tiltekna vöru kostnaði við meðhöndlun hennar eingöngu og ekki er það að finna kostnað vegna annarra vara. Á það við um allar vörutegundir, innan og utan einkaréttar, og því hvergi um það að ræða að kostnaði sem ekki tilheyrir viðkomandi vöru vegna vinnslu við hana sé úthlutað á hana. Þannig virðist einsýnt að niðurstöður Póst- og fjarskiptastofnunar um alþjónustubyrði Íslandspósts vegna þessa hluta hljóti að vera á misskilningi byggðar að þessu leyti. Ennfremur er vandséð hvernig hægt ætti að vera að leiða fram kostnað félagsins af alþjónustu í afkomulíkani Íslandspósts frá og með árinu 2013, eins og það hefur verið afhent Póst- og fjarskiptastofnun á grundvelli reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekaða, þar sem slíka sundurliðun er ekki að finna í líkaninu eins og þar var afhent stofnuninni.

Í ljósi þess að fyrirhuguð niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar um að hafna beri þessum hluta umsóknar Íslandspósts vegna þess að þegar hefur verið bætt fyrir alþjónustubyrði vegna hraða og tíðni sendinga, dreifingar í dreifbýli og sendinga fyrir blinda byggir meðal annars á ofangreindum forsendum stofnunarinnar, sem að mati Íslandspósts eru augljóslega byggðar á misskilningi, fer Íslandspóstur fram á og leggur mikla áherslu á að stofnunin taki erindi Íslandspósts til umfjöllunar svo unnt sé að leiða fram niðurstöðu í samræmi við 2. og 3. mgr. 27. gr. laga nr. 19/2002. Íslandspóstur telur þetta ekki síst mikilvægt í ljósi þess sem fram kemur í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar í kafla II, lið 2.1. að ríkið geti, að fenginni niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar, samkvæmt 27. gr., ákveðið í skjóli fjárveitingarvalds að greiða mögulegt framlag til handa Íslandspósti úr ríkissjóði, í stað þess að leggja það á markaðsaðila í samræmi við ákvæði 28. gr. laganna. Óskar Íslandspóstur hér með, með hliðsjón af framangreindu, eftir samvinnu við Póst- og fjarskiptastofnun varðandi áframhaldandi vinnu við mat á þessum hluta af alþjónustubyrði félagsins.“

### III. Niðurstaða

#### 1.

##### *Inntak alþjónustu*

(27) Lög um pósthjónustu nr. 19/2002, afmarka þá þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Í 1. mgr. 6. gr. laganna segir eftirfarandi:

*„Íslenska ríkið skal tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Við úthlutun rekstrarleyfa fyrir pósthjónustu, sbr. 14. gr., getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvæðir á rekstrarleyfishafa, einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu.“*

(28) Í 3. mgr. 6. gr. laganna er talið upp hvað fellur undir alþjónustu, en þar segir eftirfarandi:

*„Að lágmarki skal í alþjónustu vera innifalinn aðgangur að póstafrgreiðslu og pósthjónustu vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og 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. Skylt er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.“*

(29) Á grundvelli 3. mgr. 15. og 24. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, setti Póst- og fjarskiptastofnun reglur nr. 504/2003 um afgreiðslustaði, sem er ætlað að tryggja að allir landsmenn hafi aðgang að afgreiðslustöðum. Sérstakt ákvæði er í reglunum um afgreiðslustaði ÍSP, en í reglunum er gengið út frá að uppfylla þurfi tiltekin skilyrði ef fyrirtækið hefur hug á því að loka afgreiðslustað sem verið hefur í rekstri. Á undanförunum árum má finna fjölmörg dæmi um að PFS hafi fallist á erindi frá ÍSP um lokun afgreiðslustaða í hagræðingarskyni. Um er að ræða afgreiðslustaði, sem falla undir alþjónustuskyldur félagsins, bæði á höfuðborgarsvæðinu sem og á landsbyggðinni. Í flestum tilfellum hefur eftirspurn eftir þjónustu fyrirtækisins verið það lítil í viðkomandi byggðarlögum að hægt hefur verið að veita hana með mun lægri tilkostnaði, t.d. með svokölluðum pósthól, þar sem starfsmenn ÍSP koma heim til viðtakanda ef hann óskar eftir þjónustu, sbr. yfirlit yfir ákvarðanir og úrskurði um póst á heimasíðu PFS. Gera má hins vegar ráð fyrir því að afgreiðslukerfið hafi náð einhverju jafnvægi og ekki sé til staðar það óhagræði í kerfinu sem var, enda gerir greining CE sem unnin var fyrir ÍSP, og félagið byggir kröfur sínar á, ekki ráð fyrir því að rekstur þess sé í dag byrði á félaginu, í skilningi reglna um alþjónustu.

(30) Þá hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á skyldum ÍSP að því er varðar útburð innan reglna um alþjónustu. Ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu hefur t.d. verið breytt tvisvar sinnum. Með reglugerð nr. 868/2015 og síðan aftur með reglugerð nr. 595/2017. Með fyrri breytingunni var þannig dregið verulega úr kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015, en með síðari breytingunni var dreifingakostnaður fyrirtækisins lækkaður almennt, m.a. með það að markmiði að draga úr þörf fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

(31) Ofangreindir þættir, þ.e. rekstur afgreiðslustaða og dreifing á óhagkvæmum eða óarðbærum svæðum hafa þannig verið meginhluti byrðarinnar sem innifalinn hefur verið í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

## 2.

### *Uppskipting málsins*

(32) Í samræmi við það sem PFS boðaði í bréfi stofnunarinnar þann 23. nóvember 2018 verður leyst úr umsókn ÍSP með tveimur aðskildum ákvörðunum. En engar athugasemdir bárust frá ÍSP vegna þessa.

(33) Eftir uppskiptingu málsins þá er krafa ÍSP sem tekin er til umfjöllunar í þessari ákvörðun eftirfarandi:

Hrein áhrif	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Hraði og tíðni sendinga				80	65	145
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur						
Dreifing dreifbýli	365	370	375	235	180	1.525
Sending fyrir blinda	5	10	10	10	10	45
Óefnislegur ávinningur	-111	-117	-126	-138	-155	-647
<b>Samtals</b>	<b>259</b>	<b>263</b>	<b>259</b>	<b>187</b>	<b>100</b>	<b>1.068</b>

Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.

(34) Krafa ÍSP nemur 1.068 millj. kr. samtals á tímabilinu vegna hefðbundinnar byrði, þegar 1.582 millj. kr. krafa vegna erlends póstur hefur verið dregin frá heildarkröfu ÍSP.

(35) Eftirfarandi tafla sýnir hlut erlends póstur eftir uppskiptingu málsins sem fjallað verður um í annarri ákvörðun.

Hrein áhrif	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur	135	225	295	475	510	1.640
Óefnislegur ávinningur	-14	-8	-9	-12	-15	-58
<b>Samtals</b>	<b>121</b>	<b>217</b>	<b>286</b>	<b>463</b>	<b>495</b>	<b>1.582</b>

Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.

(36) Óefnislegum ávinningi hefur hér verið skipt upp til samræmis við uppskiptingu málsins.

## 3.

### *Ákvörðun PFS nr. 17/2015*

(37) Alþjónustubyrði ÍSP var tekin til skoðunar í ákvörðun PFS nr. 17/2015, um forsendur og niðurstöðu Íslandspóstur ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskýldna. Ákvörðunin var tekin í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 18/2013, en með þeirri ákvörðun var staðfest að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður ÍSP byggði á viðurkenndri aðferðarfræði og væri í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkanda.

(38) Þann 14. apríl 2014 skilaði ÍSP inn til PFS greinargerð um forsendur og niðurstöðu útreikninga vegna kostnaðar við alþjónustu sem fyrirtækið telur að einkarétturinn eigi að bera, ásamt skýringum. En fyrirtækið hafði haldið því fram að þessi kostnaður væri vantalinn í



gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Stofnunin afmarkaði viðfangsefnið með eftirfarandi hætti í ákvörðuninni:

„Að mati PFS er markmið og tilgangurinn með því að reikna út kostnað ÍSP vegna alþjónustuskyldna fyrst og fremst að finna út að hve miklu leyti heimilt er að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. ÍSP hefur í beiðnum sem hafa borist PFS um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar á síðustu misserum, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2014, gert kröfu um að tekið sé tillit til ófjármagnaðar alþjónustubyrðar umfram þann kostnaðargrunn sem hingað til hefur verið miðað við í útreikningi á gjaldskrá innan einkaréttar“<sup>2</sup>

(39) Niðurstaða PFS í ákvörðun PFS nr. 17/2015 var á þá leið að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af háum kostnaði í útburði í dreifbýli (landpóstar) eða á bilinu 250-330 millj. kr. og vegna reksturs ÍSP á afgreiðsluneti fyrirtækisins upp á 105 millj. kr. Aðrir þættir voru metnir óverulegir á þeim tíma.

(40) Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015.

#### 4.

##### *Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015*

(41) Ákvörðun PFS nr. 17/2015 var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Í úrskurði nefndarinnar er að finna eftirfarandi umfjöllun um þær forsendur sem ákvörðun PFS nr. 17/2015 hvíldi m.a. á:

„Upphaf þessa máls er að rekja til ákvörðunar PFS nr. 18/2013 varðandi úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts ohf. Í kafla 6.5.1. í þeirri ákvörðun kemur m.a. fram að þegar lagt er mat á byrði kæranda vegna alþjónustu þurfi samhliða að meta brottfallnar tekjur, markaðsávinning, stærðarhagkvæmni, virðisaukandi sölu o.fl. Í 9. tölul. ákvörðunarorða þeirrar ákvörðunar segir að kærandi skuli leggja fram ítarlega greiningu á fjárhæð alþjónustukostnaðar félagsins, sem m.a. orsakast af alþjónustukvöð um daglegan útburð í samræmi við umfjöllun PFS í fyrrnefndum kafla ákvörðunarinnar. Er óumdeilt að framangreind ákvörðun PFS var ekki kærð til úrskurðarnefndar, né hefur ákvörðunin verið lögð fyrir dómstóla til endurskoðunar. Er því ljóst að ákvörðun PFS nr. 18/2013, hefur réttaráhrif að lögum gagnvart kæranda. Verða forsendur og niðurstaða hennar því ekki endurskoðuð í máli þessu.“

(42) Um lagastoð ákvörðunar PFS nr. 17/2015, sagði úrskurðarnefnd eftirfarandi:

„Í 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sem hin kærða ákvörðun byggir á, segir að óheimilt sé að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hafi verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa. Ljóst er að í lögum er ekki að finna skýrar leiðbeiningar um hvernig reikna skuli út fjárhæð kostnaðar vegna alþjónustubyrði. Í lögum er þannig ekki fjallað um þær aðferðir og/eða forsendur sem almennt skal styðjast við, við mat á alþjónustubyrði og ráðast þær því í

<sup>2</sup> Ákvörðun PFS nr. 17/2015, bls. 1.

grunninn af ákvæði 6. mgr. 16. gr. Verður því að líta til þess hvort lögmæt og málefnaleg sjónarmið búi að baki þeim forsendum sem PFS mælir fyrir um að kærandi skuli styðjast við í hinni kærðu ákvörðun.

Fram kemur í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að um alþjónustubyrði sé að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. PFS hefur bent á að með alþjónustubyrði sé því átt við það tap sem megi rekja til alþjónustu sem póstrekkanda sé gert skylt að veita og væri ekki veitt á viðskiptalegum forsendum og með sama hætti, ef ekki væri kvöð þar að lútandi. Kærandi hefur hins vegar talið að skilgreina verði alþjónustubyrði sem þann kostnað sem sparist við að fella þjónustuna, sem veitt er á grundvelli alþjónustukvaðar, niður eða breyta henni. Tekið skal fram að í ákvörðun PFS nr. 18/2013, voru sömu forsendur lagðar til grundvallar við mat á alþjónustubyrði og í hinni kærðu ákvörðun. Líkt og áður greinir var sú ákvörðun ekki kærð og hefur hún því gildi að lögum gagnvart kæranda.

Í ljósi framangreinds fellst úrskurðarnefnd á það mat PFS að það sé málefnalegt og eðlilegt svo og í samræmi við 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, að gera kröfu um að kærandi taki tillit til brottfallinna tekna og tekjuminnkunar sem kunnir að fylgja því að leggja niður eða breyta þeirri þjónustu sem kærandi veitir á grundvelli alþjónustukvaðar, þegar alþjónustubyrði kæranda er metin. Þá mátti kæranda vera það ljóst að taka yrði tillit til bæði tekna og gjalda við mat á áhrifum þess að breyta tiltekinni þjónustu kæranda, einkum í ljósi fyrirliggjandi ákvörðunar PFS nr. 18/2013.

Úrskurðarnefnd telur ljóst að skýra verði ákvæði 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu með þeim hætti að sú skylda sé lögð á kæranda að sýna fram á hver alþjónustubyrðin sé. Mat kæranda er hins vegar lagt fyrir PFS til staðfestingar. Ekki verður því lagt á PFS að sýna fram á hver alþjónustubyrði kæranda er. Í því sambandi er einnig horft til þess að það stendur kæranda nær að sýna fram á hver alþjónustubyrði félagsins er, í ljósi þess að matið byggir fyrst og fremst á gögnum er lúta að starfsemi kæranda. Er framangreind skýring á ákvæði 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laganna einnig til samræmis við hlutverk PFS samkvæmt öðrum ákvæðum sömu laga.“

(43) Einnig tiltók nefndin að skýra verði ákvæði 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu með þeim hætti að það væri ÍSP að sýna fram á hver alþjónustubyrðin væri en mat félagsins væri hins vegar lagt fyrir PFS til staðfestingar.

(44) Um mat á alþjónustubyrðinni sjálfri sagði nefndin m.a. eftirfarandi:

„Úrskurðarnefnd telur að við mat á alþjónustubyrði verði bæði að horfa til umflýjanlegs kostnaðar svo og að taka tillit til brottfallinna tekna. Líkt og að framan greinir telur úrskurðarnefnd jafnframt að sú krafa PFS um að tekið sé tillit til framangreindra þátta, byggða á málefnalegum sjónarmiðum og eiga sér stoð í lögum um pósthjónustu. Úrskurðarnefnd gerir því ekki athugasemdir við þær forsendur sem gerð er krafa um að liggi til grundvallar við mat á alþjónustubyrði í hinni kærðu ákvörðun.“

## 5.

*Greining Copenhagen Economics*

(45) Umsókn ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu hvílir á skýrslu, dags. 22. mars 2018, sem CE gerði fyrir ÍSP, „*Skýrsla um alþjónustubyrði pósthjónustu á Íslandi*“.

(46) Niðurstaða CE varðandi hina „*hefðbundnu*“ alþjónustubyrði var að nettó áhrif hennar væru um 187<sup>3</sup> millj. kr. árið 2016. Jafnframt var tekið fram að þessi byrði myndi að hluta hverfa við innleiðingu á dreifingu annan hvern dag í þéttbýli.

## 6.

*Greining Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands*

(47) Að beiðni Innanríkisráðuneytisins (nú Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið) í nóvember 2016 framkvæmdi Hagfræðistofnun Háskóla Íslands<sup>4</sup> mat á kostnaði við alþjónustu í pósthlutningum. Við matið skyldi styðjast við þrjár sviðsmyndir og skyldi sú fyrsta felast í óbreyttri þjónustu en þá er stuðst við að A-póstur sé almennt borinn út daginn eftir að hann er lagður í póst. Næsta sviðsmynd væri svokölluð *danska leiðin* en samkvæmt henni er almennur póstur borinn út tvisvar í viku auk þess sem hraðþjónusta er í boði sem er mun dýrari. Þriðja leiðin felst svo í því að almennur póstur sé borin út einu sinni í viku auk þess sem boðin er hraðþjónusta sem er mun dýrari.

(48) Niðurstaða Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands var sú að við óbreyttar kröfur stafar kostnaður einkum af tvennu en það er pósthreifing í sveitum og kröfur um að bjóða á hagstæðu verði póst sem er borinn út daginn eftir að hann er sendur af stað. Ef horft er til sviðsmynda tvö og farin er svokölluð *danska leið* og almennur póstur borinn út tvisvar sinnum í viku þá stafar kostnaður af alþjónustu að langmestu leyti af kröfum um dreifingu pósts í sveitum að mati stofnunarinnar. Það sama á við ef almennur póstur er borinn út einu sinni í viku. Sjá má niðurstöður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands í neðangreindri töflu.

<b>Kostnaður ríkis af alþjónustu, 2015</b>	<b>Fjárhæð</b>
Óbreyttar kröfur	Allt að 450
"Dönsk leið" borið út tvisvar í viku	250
Borið út einu sinni í viku	120

*Heimild: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, tölur í millj. kr.*

<sup>3</sup> Fjárhæð án erlends pósts og óefnislegs ávinnings vegna hans (650 – 475 + 12 = 187).

<sup>4</sup> <http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/postskyrlsalaest7mars2018.pdf>

## 7.

## Samanburður

(49) Ef bornar eru saman þær niðurstöður sem PFS komst að í ákvörðun PFS nr. 17/2015 vegna greiningar sem ÍSP skilaði inn í apríl 2014 til PFS, greining Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og greining CE, má sjá að niðurstöðurnar eru um margt hliðstæðar:

<b>Alþjónustubyrði ÍSP án erlends pósts</b>	<b>PFS</b>	<b>HHÍ</b>	<b>CE</b>
<b>Aldur undirliggjandi gagna:</b>	2013	2015	2016
<b>Birtingarár greiningar:</b>	2015	2017	2018
Dreifbýli: Daglegur útburður D+1 (Landpóstur)	250-330	305	<b>235</b>
Þéttbýli: Daglegur útburður D+1	ekki byrði	125	80
Póstafgreiðslur	105	ekki sérgreint	ekki sérgreint
Blindrasendingar o.fl.	ekki sérgreint	20	10
<b>Byrði /grunnur</b>	<b>355-435</b>	<b>450</b>	<b>325</b>
Reglugerð 2015. Dreifbýli útburður 2. hvern dag	-200	áður dregið frá	áður dregið frá
Reglugerð 2017. Þéttbýli útburður 2. hvern dag (D+3)	0	-200	-80
Póstafgreiðslur, hagræðing/aukin nýting	-105	ekki sérgreint	ekki sérgreint
<b>Byrði / þróun</b>	<b>50-130</b>	<b>250</b>	<b>245</b>
- Óefnislegur ávinningur	Mat CE v/einkaréttar	ekki reiknað	ekki reiknað
Nettókostnaður		ekki reiknað	ekki reiknað
			-138
			107

(50) Af samanburðinum má sjá að byrði ÍSP vegna alþjónustu, miðað við þessar þrjár greiningar liggur á bilinu 325-450 milljónir kr. Eftir að tekið hefur verið tillit til þeirra breytinga sem orðið hafa á tíðni útburðar og þeim breytingum sem orðið hafa á vægi póstafræðislna í alþjónustukostnaði ÍSP liggur alþjónustubyrði ÍSP á bilinu 130-250 milljónir kr.

(51) Allar ofangreindar greiningar byggja á kostnaðarbókhaldi ÍSP, auk þess sem lagt er sjálfstætt mat á það til hliðar við kostnaðarbókhaldið hvernig fyrirtæki án alþjónustuskyldna myndi líklega haga sér á samkeppnismarkaði, t.d. varðandi þjónustuframboð og möguleg áhrif breytts þjónustuframboðs á tekjur og gjöld ÍSP. Niðurstaðan er síðan ákveðið tölulegt mat á mögulegri byrði sem hvílir á fyrirtækinu vegna þeirra alþjónustuskyldna sem hvíla á því.

(52) Eins og komið hefur fram og nánar er vikið að hér að neðan hefur byrði ÍSP af alþjónustu verið innifalinn í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar og hefur það ítrekað komið fram af hálfu PFS. Sú staðreynd er óháð því hver af ofangreindum greiningum á alþjónustukostnaði ÍSP er lögð til grundvallar, annarra en ÍSP, enda taka þær allar með einum eða öðrum hætti mið af kostnaðarbókhaldi ÍSP. Sú leið sem PFS hefur miðað við í að bæta ÍSP byrði af alþjónustu er að byggja sem mest á viðmiði við kostnaðarlíkan ÍSP.

(53) Ef ekki hefði komið til að tekið væri mið af þessum kostnaði vegna alþjónustu, sbr. sérstök heimild í 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, hefði gjaldskrá félagsins innan einkaréttar verið lægri í dag, en hún er með því hæsta sem gerist innan Evrópu.

8.

*Um athugasemdir ÍSP*

(54) Í umsögn ÍSP, að því er varðar fyrirhugaða frávísun PFS varðandi þann hluta umsóknar félagsins sem tekur til „hefðbundins“ alþjónustukostnaðar, er meginröksemd ÍSP að ekki hafi verið tekið tillit til alþjónustukostnaðar fyrirtækisins í gjaldskrá innan einkaréttar. Vísar ÍSP í því sambandi m.a. til athugasemda fyrirtækisins sem fram komu við ákvörðun PFS nr. 21/2018.

(55) Eftirfarandi kom m.a. fram hjá ÍSP:

„Þannig lýsir sá kostnaður sem heimfærður hefur verið á tiltekna vöru kostnað við meðhöndlun hennar eingöngu og ekki er að finna kostnað vegna annarra vara. Á það við um allar vörutegundir, innan og utan einkaréttar og því hvergi um það að ræða að kostnaði sem ekki tilheyrir viðkomandi vöru vegna vinnslu við hana sé úthlutað á hana.“

„Ennfremur er vandséð hvernig hægt ætti að vera að leiða fram kostnað félagsins af alþjónustu í afkomulíkani Íslandspósts ... þar sem slíka sundurliðun er ekki að finna í líkaninu eins og það var afhent stofnuninni.“

(56) Ofangreindar fullyrðingar ÍSP gefa tilefni til eftirfarandi athugasemda af hálfu PFS. Ekkert hefur komið fram af hálfu ÍSP sem breytir þeirri niðurstöðu stofnunarinnar um að í gjöldum<sup>5</sup> einkaréttar sé meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu og fellur ekki undir einkarétt, sbr. 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Ekki þarf annað en að kynna sér skriflegar forsendur stofnunarinnar um fjárhagslega byrði ÍSP af alþjónustuskuldum í ákvörðunum nr. 18/2013<sup>6</sup>, nr. 17/2015<sup>7</sup> og nr. 34/2015, til að fá staðfestingu á því. Einnig hefur þetta ítrekað komið fram í verðákvörðunum PFS á undanförunum árum og í yfirlýsingum stofnunarinnar vegna bókhaldslegs aðskilnaðar.

(57) Varðandi það hvað búi að baki fullyrðingu PFS um að inn í gjöldum einkaréttar sé meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu. Samkvæmt gögnum frá ÍSP vegna afkomulíkans sem félagið afhentir árlega er að finna lýsingar á því hvernig alþjónustukostnaði vegna landpósta er dreift á einstakar vörur. Sjá útreikninga ÍSP á alþjónustukostnaði landpósta, alþjónustubyrði og erfiðleikastuðlum.<sup>8</sup> PFS bendir einnig á að breyting á erfiðleikastuðli vöru innan viðkomandi aðgerðar eins og ÍSP hefur gert (t.d. afhending landpósta) hefur áhrif á kostnað allra annarra vara innan aðgerðarinnar.

(58) Ef miðað er við árið 2015 sem dæmi þá er það niðurstaða ÍSP að hlutdeild einkaréttar í heildar alþjónustukostnaði vegna landpósta um [...] millj. kr. eða [...]%, en vegna samkeppni innan alþjónustu [...] millj. kr. eða [...]% af kostnaði viðkomandi aðgerðar. Framangreint sýnir

<sup>5</sup> Kostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði.

<sup>6</sup> Ákvörðunin var ekki kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála eða dómstóla.

<sup>7</sup> Staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015.

<sup>8</sup> Forsenduskjöl ÍSP: „Routing matrix“ - „Aðgerð 29 Afhending m landpóstum“ - „Opex og Capex“ - „Kostnaði skipt í alþjónustukostnað, viðbótarkostnað og kostnað vegna alþjónustubyrði“ - „Stuðlar fyrir aðgerð 29 Afhending með landpóstum“ - „Stuðlar notaðir til útreikninga á kostnaði niður á vörur“

<sup>9</sup> Felld brott vegna trúnaðar. Hið sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

að einkaréttur hefur borið meginhluta kostnaðar vegna landpósta, en ÍSP metur allan kostnað innan alþjónustu vegna landpósta sem byrði. Af því leiðir að alþjónustubyrði vegna dreifingar landpósta er innifalin í kostnaðargrunni einkaréttar. Án alþjónustuskyldu hefði einkaréttur borið mun lægri hlutdeild af kostnaði landpósta, en hlutdeild hans var t.d. metin um [...] % á árinu 2012 án byrðar ([...] % með byrði). Þá bendir PFS á að til grundvallar liggur ákvörðun PFS nr. 17/2015 þess efnis að byrði vegna samkeppni innan alþjónustu sem einkarétti er heimilt að niðurgreiða með tekjum sínum nemi allt að 330 millj. kr. á ári í samræmi við mat PFS þess efnis.

(59) Ef horft er til ákvörðunar PFS nr. 34/2015 um fækkun útburðardaga í dreifbýli, en með henni lækkaði alþjónustukostnaður vegna landpósta um 200 millj. kr. á ári og kom sú kostnaðarlækkun fyrst og fremst fram í kostnaði innan einkaréttar. Framangreint er í samræmi við þá staðreynd að alþjónustubyrði landpósta hvíli í raun að mestu leyti á einkarétti. Sjá einnig t.d. ákvörðun PFS nr. 1/2017, þar sem fjallað er um erindi ÍSP til hækkunar á gjaldskrá innan einkaréttar. Í henni var staðfest að kostnaður við dreifingu innan einkaréttar hafði lækkað umtalsvert í samræmi við framangreint.

(60) Samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015 hvílir sú skylda á ÍSP að sýna fram á hver alþjónustubyrðin sé. Um leið hefur ÍSP sönnunarbyrði fyrir því að hún sé til staðar. Mat ÍSP sé hins vegar lagt fyrir PFS til staðfestingar. Við yfirferð á greiningu ÍSP á sínum tíma sem og greiningu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og CE var kostnaðarlíkan ÍSP haft til hliðsjónar eftir því sem við átti ásamt öðrum gögnum, enda reiknar líkanið ekki byrði með beinum hætti eins og ÍSP bendir réttilega á. Enginn misskilningur hefur því átt að vera á milli PFS og ÍSP varðandi þetta atriði.

## 9.

### *Mat á byrði / fjármögnun*

(61) Með ákvörðun PFS nr. 17/2015 var það niðurstaða PFS að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af háum kostnaði í útburði í dreifbýli (landpóstar) eða á bilinu 250-330 millj. kr., aðallega vegna skyldu um 5 daga útburð alþjónustuvara.<sup>10</sup> Mat PFS var að dreifing í 2-3 daga í viku væri réttlæt看legt þjónustuframboð í dreifbýli og þjónustuframboð umfram það væri byrði á félaginu. Framangreind ákvörðun, sem staðfest hefur verið af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, hefur verið í gildi frá árinu 2015, en þar var meðal annars lagður grundvöllur að kostnaðargrunni einkaréttar og mati á þeirri byrði vegna samkeppni innan alþjónustu sem heimilt er að niðurgreiða með tekjum einkaréttar.

(62) Með ákvörðun PFS nr. 34/2015 um fækkun útburðardaga í dreifbýli lækkaði alþjónustukostnaður (byrðin) vegna landpósta innan einkaréttar um 200 millj. kr. á ári frá og með árinu 2016 að telja, eins og gert hafði verið ráð fyrir, eða lækkun í 50-130 millj. kr. á ári vegna nýrra samninga við landpósta í framhaldi af ákvörðun PFS.

(63) Uppistaða „*hefðbundinnar*“ byrðar af alþjónustu á undanförunum árum er vegna kostnaðar landpósta, sbr. ákvörðun nr. 17/2015 eins og áður segir. Um er að ræða kostnað eða alþjónustubyrði vegna tíðni dreifingar í dreifbýli. Alþjónustubyrðin ræðst fyrst og fremst af alþjónustuskyldum og samningum<sup>11</sup> við landpósta um dreifingu í samræmi við skyldur ÍSP sem komið hefur fram í háum kostnaði ÍSP og leggur grunn að fjárhæð alþjónustubyrðar.

<sup>10</sup> REGLUGERÐ nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. 10. gr. reglugerðar Útburður einu sinni á dag alla virka daga.

<sup>11</sup> Greitt er fyrir hvern ekinn km.

(64) Einnig þarf að hafa í huga varðandi umsókn ÍSP nú, að af þeim liðum sem ÍSP telur upp sem ástæða fyrir „hefðbundinni“ alþjónustubyrði, þ.e. hraði og tíðni sendinga, dreifing í dreifbýli og sendingar fyrir blinda. Af þessum liðum samþykkti PFS einungis byrði vegna dreifingar í dreifbýli (landpóstur), sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015. Í ákvörðuninni var einnig talið að félagið hefði viðbótarkostnað og þar með alþjónustubyrði af rekstri afgreiðslunetsins. Engin krafa er í umsókn ÍSP vegna afgreiðslunetsins né er þess getið í útreikningum CE að um sé að ræða byrði vegna þessa. Verður því að ætla að breyttar aðstæður á markaði hafi valdið því að félagið telji nú ekki forsendur fyrir að gera kröfu vegna afgreiðslunetsins, sem er í samræmi við vænta þróun sbr. umfjöllun um þetta atriði í ákvörðun PFS nr. 17/2015.

(65) Alþjónustubyrði (óhagræði) landpósta frá árinu 2013 er dreift í LRAIC líkani ÍSP með sambærilegum hætti og gert var í ABC líkani 2012 eftir leiðréttingarfærslu. Erfiðleikastuðlar í LRAIC líkaninu hafa tekið mið af þessari framkvæmd ÍSP (ABC líkan), enda grundvallaðir á áralangri þróun hjá ÍSP.

(66) Við yfirferð PFS á bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP ár hvert hefur þetta m.a. komið til skoðunar og verið sérstaklega tilgreint í yfirlýsingum PFS, sbr. t.d. eftirfarandi orðalag úr yfirlýsingu PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP fyrir árið 2017:

„Í gjöldum einkaréttar er að mati PFS meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt í samræmi við 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu. Á það sérstaklega við um kostnað vegna útburðar í dreifbýli eins og fram kom í ákvörðun PFS nr. 17/2015 um forsendur og niðurstöðu ÍSP á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskuldna og í ákvörðun PFS nr. 34/2015 um fækkun dreifingardaga í dreifbýli.“<sup>12</sup>

(67) Þessi niðurstaða PFS hefur komið fram í ákvörðun PFS nr. 17/2015 og nr. 34/2015 þar sem alþjónustukostnaður ÍSP var til umfjöllunar. Einnig hefur hún komið skýrt fram í þeim tilvikum sem PFS hefur samþykkt gjaldskrábreytingar innan einkaréttar, þ.e. að alþjónustubyrði félagsins („hefðbundin“) sé innifalinn í gjaldskrá innan einkaréttar, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 21/2018, 1/2017, 6/2016 og 35/2015.

(68) Eftirfarandi er tafla sem sýnir samandregið yfirlit yfir mat ÍSP/CE á „hefðbundinni“ alþjónustubyrði fyrir tímabilið 2013-2017. Krafa ÍSP nemur samtals 1.068 millj. kr. vegna tímabilsins, en uppistaða kröfu ÍSP er vegna dreifingar í dreifbýli (landpóstur) eins og áður segir.

#### *Krafa ÍSP vegna ófjármögnuð byrði*

<b>Hrein áhrif</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Samtals</b>
Samtals hefðbundin alþjónustubyrði	259	263	259	187	100	1.068

*Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.*

(69) Fjárhæð kröfu ÍSP er í stórum dráttum í samræmi við niðurstöðu PFS í ákvörðun stofnunarinnar nr. 17/2015 um að árleg byrði vegna landpósta næmi 250-330 millj. kr. og síðan 50-130 millj. kr. með ákvörðun nr. 34/2015.

<sup>12</sup>[https://www.pfs.is/library/Skrar/Postmal/Yfirlit\\_vegna\\_bokhaldslegs\\_atskilna%3%B0ar\\_ISP\\_2017.pdf](https://www.pfs.is/library/Skrar/Postmal/Yfirlit_vegna_bokhaldslegs_atskilna%3%B0ar_ISP_2017.pdf)

(70) Eftirfarandi tafla sýnir tekjur og gjöld vegna einkaréttar innanlands innan alþjónustu í samræmi við starfsþáttayfirlit ÍSP. Innifalið í gjöldum er kostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði<sup>13</sup>

*Starfsþáttayfirlit*

<b>Einkaréttur</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Rekstrartekjur:	2.598	2.747	2.875	3.191	3.320
Gjöld vegna landpósta	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Önnur gjöld	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rekstrargjöld:	2.616	2.739	2.862	2.694	2.905
<b>Afkoma starfsþáttar</b>	<b>-18</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>497</b>	<b>414</b>

*Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.*

(71) Taflan hér fyrir neðan sýnir samanburð á ákvörðun PFS um byrði vegna landpósta, kröfu ÍSP, kostnaði vegna alþjónustu skv. kostnaðarlíkani og loks hlut einkaréttar af alþjónustubyrði félagsins á tímabilinu 2013-2017. Samanburðurinn sýnir að tekjur einkaréttar hafa staðið undir framangreindu mati PFS á alþjónustubyrði sem tilheyrir samkeppni innan alþjónustu sem einkarétti er heimilt að niðurgreiða með tekjum sínum á tímabilinu. Mat ÍSP/CE á byrði vegna dreifingar í dreifbýli á tímabilinu er að jafnaði innan þeirra marka sem PFS hefur sett með framangreindum ákvörðunum sínum, en í báðum tilfellum er tekið mið af heimfærðum kostnað í kostnaðarlíkani ÍSP.

*Dreifing í dreifbýli (landpóstar)*

<b>Ár</b>	<b>Ákvarðanir PFS 17/2015 - 34/2015</b>	<b>Krafa Íslandspósts vegna byrði</b>	<b>Alþjónustukostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði</b>	<b>Þar af fært á einkarétt</b>
2017	50-130	100	[...]	[...]
2016	50-130	187	[...]	[...]
2015	250-330	259	[...]	[...]
2014	250-330	263	[...]	[...]
2013	250-330	259	[...]	[...]

*Heimild: Íslandspóstur/PFS, tölur í millj. kr.*

(72) Eins og áður segir liggur fyrir ákvörðun PFS nr. 17/2015 um grundvallar forsendur og fjárhæð alþjónustubyrðar vegna landpósta. PFS ákvarðaði byrðina að hámarki 330 millj. kr. á ári, sem lækkaði í allt að 130 millj. kr. í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 34/2015 sem leiddi til lækkunar kostnaðar landpósta vegna fækkunar útburðardaga.

<sup>13</sup> Miðað er við 8% ávöxtunarkröfu (WACC) 2017.



(73) Af því leiðir að yrði krafa ÍSP vegna landpósta, sem og annar kostnaður félagsins, tekin til greina, þ.e. að um ófjármagnaða byrði væri að ræða, þá fæli það í sér samsvarandi tekjufærslu innan alþjónustu langt umfram raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði sem byggja skal á, sbr. lög um pósthjónustu. Ljóst er að slíkt fæst ekki staðist ef horft er til kröfugerðar ÍSP, ákvarðana PFS um fjárhæð byrðar og hagnaðar einkaréttar samkvæmt kostnaðarbókhalddi<sup>14</sup>, svo og afkomu fyrirtækisins samkvæmt ársreikningum áráanna 2013-2017.

(74) Með hliðsjón af framangreindu þá er það niðurstaða PFS að alþjónustubyrði vegna dreifingar í dreifbýli (landpósta) hafi að fullu verið bætt á tímabilinu 2013-2017, í gegnum gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

#### 10.

##### *Um eðlilegt endurgjald*

(75) Ein af þeim forsendum sem þarf að uppfylla til að eiga rétt á framlagi vegna alþjónustu er að alþjónustuhafi á rétt á eðlilegu endurgjaldi fyrir þá þjónustu sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu.

(76) ÍSP gerir kröfu um bætur vegna alþjónustuskyldu sem nemur samtals rúmlega 2,6 milljörðum kr. á tímabilinu 2013-2017 vegna ófjármagnaðar alþjónustubyrði að mati fyrirtækisins. Þar af er krafa vegna erlends pósts um 1,6 milljarður kr., en fjallað verður um þá kröfu í sérstakri ákvörðun PFS, svo og rúmlega 1 milljarða kr. krafa vegna hefðbundinnar alþjónustu. Um er að ræða rúmlega 200 millj. kr. kröfu að meðaltali á ári að langstærstum hluta vegna dreifingar í dreifbýli (landpóstar).

(77) Verði fallist á heildarkröfu ÍSP um alþjónustubætur á framangreindu tímabili þá væri fyrirtækinu bætt tjón langt umfram það sem gæti talist eðlilegt endurgjald í skilningi 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu.

(78) Í þessu samhengi er rétt að benda á að í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála nr. 1/2007 kom eftirfarandi sjónarmið nefndarinnar fram í sambærilegu máli vegna jöfnunarsjóðs alþjónustu í fjarskiptum:

„Hafa ber einnig í huga að ákvörðun á greiðslu úr jöfnunarsjóði alþjónustu er ekki einungis ívilnandi ákvörðun gagnvart Símanum hf. heldur getur einnig leitt af slíkri ákvörðun gagnvart öðrum aðilum á markaði og ber því að gera ýtrustu kröfur til undantekninga frá meginreglu. Meginreglan er sú að greiðslur úr jöfnunarsjóðinum sé ætlað að jafna tjón alþjónustuveitanda af alþjónustuskyldum sínum og er því varhugavert að fallast á túlkanir þar sem hugsanlegt er að slík greiðsla kunni að vera meiri en tjónið. Nálgast tilgangur jöfnunarsjóðs alþjónustu tilgang réttarreglna um skaðabætur og að því marki má vitna til meginreglu þess réttarsviðs, *compensatio lucri cum damno*.“

(79) Að teknu tilliti til þess að tekið hefur verið tillit til alþjónustukostnaðar félagsins í gjaldskrá innan einkaréttar, orðalagi 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu um *eðlilegt endurgjald*, færi það gegn þeim sjónarmiðum sem fram koma í úrskurði úrskurðarnefndar, ef ÍSP væri einnig tryggt framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu til viðbótar þeim kostnaði af alþjónustu sem er innifalinn í gjaldskrá innan einkaréttar.

---

<sup>14</sup> Samanlagður hagnaður einkaréttar 2013-2017 nam 913 millj. kr. umfram kostnað að viðbættri ávöxtunarkröfu.

(80) ÍSP er heimilt að taka tillit til alþjónustubyrði í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar vegna alþjónustuskyldu að því marki sem PFS hefur ákvarðað. Að mati PFS er ljóst að tekjur einkaréttar hafa staðið undir þeim kostnaði á tímabilinu 2013-2017, enda svigrúm í gjaldskrá félagsins til að mæta óhagkvæmni (byrði) sem stafaði af alþjónustuskyldu félagsins um daglega dreifingu í dreifbýli og því ekki forsendur fyrir bótum úr jöfnunarsjóði af þeim sökum, en með því væri byrðin í raun tvíþjármögnuð.

## 11.

### *Samantekt um meinta ófjármagnaða alþjónustubyrði*

(81) Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir hvernig alþjónustubyrði ÍSP hefur komið til skoðunar af hálfu PFS, t.d. við yfirferð á bókhaldslegum aðskilnaði, við samþykki á gjaldskrá innan einkaréttar og í tengslum við breytingar á þjónustuframboði.

(82) Einnig var sérstök yfirferð á útreikningum ÍSP, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015. Niðurstaða PFS í þeirri ákvörðun er síðan borin saman við tvær aðrar úttektir sem gerðar hafa verið af óháðum aðilum þar sem markmiðið var að aðgreina kostnað ÍSP vegna alþjónustu og þar með mögulega byrði félagsins vegna hennar. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann úttekt fyrir samgöngu og sveitastjórnar ráðuneytið (áður innanríkisráðuneytið), dagsett í júní 2017. Einnig vann Copenhagen Economics úttekt fyrir Íslandspóst, dags. 22. mars 2018.

(83) Ef bornar eru saman þessar þrjár greiningar og niðurstöður þeirra má með auðveldum hætti sjá að niðurstöðurnar eru um margt sambærilegar hvað varðar „*hefðbundna*“ alþjónustubyrði (þ.e. án erlendra pakkasendinga). Hvorki greining Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands né greining CE benda til þess að endurskoða þurfi kostnað ÍSP vegna alþjónustu, sem innfalinn er í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

(84) Auk þess ef krafan yrði tekin til greina myndi það þýða að hagnaður af rekstri ÍSP yfir þann tíma sem umsóknin tekur til yrði langt umfram þá viðmiðunarreglu sem fram kemur í 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 þar sem kveðið er á um að rekstrarleyfishafi geti farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt „*eðlilegt endurgjald*“ fyrir þá alþjónustu sem félagið sinnir. Hér þarf einnig að hafa í huga þau sjónarmið sem fram koma í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 1/2007 um að greiðslur úr jöfnunarsjóði sé ætlað að jafna tjón alþjónustuveitanda af alþjónustuskyldum sínum og er því varhugavert að fallast á túlkunar þar sem hugsanlegt er að slík greiðsla kunni að vera meiri en tjónið.

(85) Krafa ÍSP vegna hinnar „*hefðbundnu*“ alþjónustubyrði myndi þýða að arðsemi af bréfum innan einkaréttar yrði langt umfram eðlilega arðsemi á þeim árum sem sótt er um framlag.

(86) Með vísun til alls ofangreinds verður því að telja það allsendis ósannað að metin alþjónustubyrði ÍSP vegna landpósta sé ófjármögnuð á tímabilinu 2013-2017, sbr. m.a. yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað ÍSP og ákvarðanir PFS um breytingu á gjaldskrá einkaréttar.

## 12.

### *Frávísun*

(87) Samkvæmt framangreindu hefur ÍSP ekki lagt fram nein gögn eða vísað til sjónarmiða eða forsendna sem undirbyggja þá staðhæfingu félagsins að sú alþjónustubyrði sem hvílir á ÍSP hafi verið vanfjármögnuð á undanförunum árum. Krafa ÍSP þessa efnis jafngildir því að ætlast sé til þess að PFS taki nýja ákvörðun um alþjónustubyrði félagsins á sama grundvelli og stofnunin hefur áður gert.

(88) Það er viðtekin stjórnsluframkvæmd hjá PFS að fjalla ekki tvisvar sinnum um sama ágreiningsefnið sem varðar sama málsaðila. Slíkar kröfur og/eða sjónarmið málsaðila hafa leitt til frávísunar mála eða PFS litið svo á að málsaðilinn væri bundinn af fyrri úrlausn varðandi tiltekna kröfu eða sjónarmið og það atriði ekki tekið til úrlausnar að nýju.<sup>15</sup>

(89) Í erindi ÍSP sækir fyrirtækið um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna þeirrar alþjónustubyrði sem hvílir á fyrirtækinu. Í köflunum hér að ofan er farið yfir það með ítarlegum hætti hvernig alþjónustubyrði félagsins hefur verið leidd fram, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 7/2015. Jafnframt er farið yfir hvernig þessi kostnaður hefur verið yfirfarin í tengslum við yfirlýsingar PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP, sbr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Auk þess hefur hann komið til skoðunar í tengslum við gjaldskrárbreytingar innan einkaréttar, sem og þegar dregið hefur verið úr þeim alþjónustuskuldum sem hvíla á félaginu, sbr. ákvörðun nr. 34/2015, með breytingum á fjölda dreifingardaga innan alþjónustu, sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum. Ávallt hefur komið fram í þessari umfjöllun að kostnaður vegna alþjónustubyrði ÍSP sé og hafi verið innifalinn að fullu í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

- Hraða og tíðni dreifingar,
- dreifing í dreifbýli,
- sendinga fyrir blinda,

(90) Samkvæmt framangreindu er því óhjákvæmilegt annað en að frávísa umsókn ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna ófjármagnaðrar alþjónustubyrði, eins og boðað var með bréfi PFS, dags. 23. nóvember 2018.

(91) Þar sem umsókn ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu er vísað frá gerist þess ekki þörf að taka afstöðu til þess hvort að hluti þeirra krafna sem hafðar eru uppi kunni að vera fyrndar.

#### *Ákvörðunarorð*

**1. Eftirfarandi liðum í erindi Íslandspósts ohf., dags. 30. október 2018, um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu er vísað frá:**

- **Hraði og tíðni dreifingar**
- **Dreifing í dreifbýli**
- **Sendingar fyrir blinda**

**2. Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir að taka til meðferðar umsókn félagsins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna erlendra póstsendinga í sérstöku máli.**

**3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun**

---

<sup>15</sup> Samanlagður hagnaður einkaréttar 2013-2017 nam 913 millj. kr. umfram kostnað að viðbætti ávöxtunarkröfu. a nr. 7/2015 (kafla IV 1).

**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. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.**

*Reykjavík, 15. maí 2019*

---

*Hrafnkell V. Gíslason*

---

*Friðrik Pétursson*