



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

# Ákvörðun nr. 14/2019 Umsókn Íslandspósts ohf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, erlendar póstsendingar

### 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.

(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 pósthilskipun 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)<sup>1</sup>, 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 póstillskipun 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) Eftirfarandi yfirlit sýnir hlut erlends pósts fyrir tímabilið 2013-2017 eftir uppskiptingu málsins, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2019.

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.

(7) Eftirfarandi yfirlit vegna tímabilsins 2013-2018 sýnir heildarkröfu ÍSP vegna erlendra sendinga þegar tekið hefur verið tillit til ársins 2018.<sup>2</sup>

Hrein áhrif	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur	135	225	295	475	510	365	2.005
Óefnislegur ávinningur	-14	-8	-9	-12	-15	-14	-72
<b>Samtals</b>	<b>121</b>	<b>217</b>	<b>286</b>	<b>463</b>	<b>495</b>	<b>351</b>	<b>1.933</b>

Heimild: Íslandspóstur, tölur í millj. kr.

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

## II. Málsmeðferð

### 1.

#### Almennt

(9) Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 13/2019 var þeim hluta af umsókn ÍSP sem tók til „hefðbundins“ alþjónustukostnaðar vísað frá. Jafnframt var tilkynnt um að stofnunin myndi taka til efnislegrar meðferðar þann hluta af umsókn félagsins sem liti að dreifingu á erlendum póstsendingum.

(10) Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum og málsástæðum sem ÍSP tefldi fram vegna mögulegrar byrði vegna erlendra póstsendinga sem og málsmeðferðar PFS almennt.

<sup>1</sup> <https://www.postur.is/media/3472/skyrsla-ce.pdf>

<sup>2</sup> Bréf ÍSP dags. 15. mars 2019, „Útreikningar vegna erlendra sendinga í alþjónustubyrði“.

2.

*Bréf ÍSP, dags. 31. janúar 2019*

(11) Í athugasemdum félagsins vegna umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu að því er varðar pósthjónustu<sup>3</sup> vegna erlendra sendinga sagði ÍSP:

„Umfjöllun um alþjónustubyrði vegna erlendra sendinga er að finna í kafla III. Þar kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort bæta eigi Íslandspósti upp tap vegna erlendra póstsendinga, sem að uppistöðu sé tilkomið vegna óhagstæðra endastöðvasamninga sem leiða af regluverki Alþjóðapóstbandsins (UPU). Jafnframt er Íslandspósti gefinn kostur á að endurskoða erindið og leggja fram nýja umsókn um um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna erlendra sendinga.“

(12) Síðan segir ÍSP:

„Til að umsóknarferlið verði skilvirktt og að Póst- og fjarskiptastofnun fái þau gögn og upplýsingar sem stofnunin telur nauðsynleg og á því formi sem talið er nauðsynlegt óskar Íslandspóstur hér með eftir samvinnu við Póst- og fjarskiptastofnun varðandi áframhaldandi vinnu við mat á þessum hluta af alþjónustubyrði félagsins.“

(13) Um þá hagsmuni sem eru í húfi sagði ÍSP:

„Ekki er deilt um að verulegir hagsmunir eru í húfi, bæði fyrir Íslandspóst og ekki síður fyrir ábyrgðaraðila pósthjónustunnar og ríkissjóð. Í ljósi þess telur Íslandspóstur afar mikilvægt að samvinna verði milli félagsins og Póst- og fjarskiptastofnunar um að leiða til lykta þau atriði sem ágreiningur eða óvissa kann að vera um þannig að sem áreiðanlegust niðurstaða fái. Þeim mun mikilvægara er að greiðlega náist að leysa úr þessu máli með samvinnu aðila um upplýsingaöflun og úrvinnslu, þar sem fyrir liggur að geta Íslandspósts til þess að sinna lögbundinni þjónustu í næstu framtíð er að fullu undir því komin að ófjármögnuð byrði pósthjónustunnar verði fjármöggnuð með fullnægjandi hætti.“

3.

*Ýmis samskipti PFS og ÍSP*

(14) Í framhaldi af skýringum ÍSP óskaði PFS eftir því, með tölvupósti dags. 11. febrúar 2019, að ÍSP sendi stofnuninni útreikninga CE á alþjónustubyrði erlendra bréfa vegna ársins 2016, sem og sambærilega útreikninga ÍSP vegna árána 2013, 2014, 2015 og 2017. ÍSP fór yfir útreikninga og kynnti á fundi þann þann 21. febrúar 2019 og í framhaldi af þeim fundi sendi PFS eftirfarandi tölvupóst þann 22. febrúar 2019:

„Vísað er til erindis Íslandspósts, dags. 30. október 2018, um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna ófjármagnaðrar byrði af alþjónustu á árunum 2013 til 2017. Stofnunin og ÍSP hafa átt í nokkrum bréfaskiptum vegna þessa sem og tölvupóstamskiptum.“

Á fundi þann 21. febrúar sl. fór ÍSP yfir og kynnti útreikninga CE um tap félagsins af útburði erlendra sendinga. Í framhaldinu varð samkomulag um að ÍSP myndi

---

<sup>3</sup> Með pósthjónustu er átt við þjónustu sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á póstsendingum gegn gjaldi, sbr. skilgreining í 4. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

fyrir 15. mars 2019 skila inn til stofnunarinnar skriflegum ítarlegum lýsingum og skýringum, með tilvísunum í dæmi eftir því sem við á. Jafnframt skyldi fylgja með útreikningar vegna ársins 2018 fyrir erlendan póst, en ÍSP sendi umbeðnar upplýsingar vegna 2018 með bréfi, dags. 15. mars sl.

Stofnunin telur mikilvægt, að áréttu, að umrætt lýsing og skýringar berist innan tímamarka svo mögulegt verði að ljúka málsmeðferð allri og taka ákvörðun í málinu fyrir sumarfrí.“

#### 4.

#### *Skýringar ÍSP, dags. 15. mars 2019*

(15) Með bréfi, dags. 15. mars 2019, bárust PFS nánari skýringar ÍSP á þeim hluta umsóknar félagsins sem tók til erlendra sendinga. Í bréfinu kom m.a. eftirfarandi fram:

„Í neðangreindri samantekt verður farið yfir hvernig útreikningum fyrir erlendar sendingar er háttað samkvæmt reiknilíkani sem unnið var í samstarfi við CE. Einnig verður farið yfir útreikninga á hluta áritaðra bréfa frá útlöndum 0-50 gr. í ávinningi vegna einkaréttar.

Útreikningarnir sýna mismuninn á framlegð vara miðað við útreikninga í kostnaðarlíkani og þess verðs sem þyrfti að vera á vörum frá útlöndum þannig þær muni skila ásættanlegri framlegð í rekstri fyrirtækisins. Miðað er við kostnað með afskriftum en án yfirstjórnar- og markaðskostnaðar.

Í meðfylgjandi fylgiskjali eru útreikningar CE á þessum mismun og er eitt ár á hverri blaðsíðu merkt með ártali. Útreikningar skiptast í kostnaðar- og tekjuáhrif en eingöngu er um tekjuáhrif að ræða vegna erlendra sendinga. Farið verður yfir útreikninga vegna tekjuáhrifa og forsendur útskýrðar.

#### **Tekjuáhrif erlendra sendinga í alþjónustubyrði**

Í útreikningum eru ákveðnar grunnforsendur sem stuðst er við í útreikningum fyrir öll árin:

- CE miðar við að kostnaður sé [...] <sup>4</sup>% fastur og [...] % breytilegur.
- Gert er ráð fyrir að [...] % sé hæfilegur hagnaður (e. reasonable profit) í samræmi við pósthilskipun sem er reiknað út frá [...] % hagnaði af sölu (e. return on sales) þannig:

RoS                    [...] %

1. [...]
2. [...]
3. [...]
4. [...]

Reasonable profit    [...] %

Vörunum er skipt upp í fjóra flokka þ.e. árituð bréf 0-50 gr., árituð bréf 51-2000 gr., rekjanleg bréf og pakkar. Hægt er að nálgast þessa flokka í kostnaðarlíkani ÍSP og með því að styðjast við sömu skiptingu verður auðveldara að nálgast gögn um magn, tekjur og kostnað fyrir hverja vöru þar sem það hefur áður verið reiknað í

---

<sup>4</sup> Felld brott vegna trúnaðar. Hið sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

kostnaðarlíkani. Þannig er byggt á sömu gögnum í útreikningum CE og í kostnaðarlíkani.

Í hverjum vöruflokki hefur verið sett fram hvaða áhrif hækkandi verð myndi hafa á magnið óháð því hvort breyting á verði myndi falla beint á viðskiptavin eða pósthafir í gegnum endastöðvagið. Byggjast þessi gögn á könnun frá International Post Corporation (IPC) þar sem viðskiptavinir eru spurðir um hversu hátt verð þeir eru tilbúnir til að greiða fyrir sendingar á milli landa. Niðurstöður CE á eftirspurn eru þessar:

- Árituð bréf 0-50 gr.: neikvæð eftirspurn [...]%
- Árituð bréf 51-2000 gr.: neikvæð eftirspurn [...]%
- Rekjanleg bréf: neikvæð eftirspurn [...]%
- Pakkar: neikvæð eftirspurn [...]%

(16) Meðfylgjandi mynd sýnir alþjónustubyrði fyrir erlendar sendingar samkvæmt útreikningum ÍSP/CE.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Samtals
Bréf 0-50 gr.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	303.066.104
Bréf 51-2000 gr.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	743.601.843
Rekjanleg bréf	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	972.560.800
Pakkar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	-12.428.626
<b>Samtals</b>	<b>133.852.363</b>	<b>226.881.129</b>	<b>296.003.979</b>	<b>474.891.470</b>	<b>509.685.479</b>	<b>365.485.701</b>	<b>2.006.800.121</b>

Heimild: Íslandspóstur.

(17) ÍSP tekur rekjanleg bréf sem dæmi til að útskýra þá aðferðarfræði sem notuð er í útreikningum félagsins. Samkvæmt ÍSP er síðan sama aðferðarfræði notuð fyrir allar vörurnar öll árin.

#### „Dæmi:

Heildarmagn *rekjanlegra bréfa* árið 2016 var [...] þúsund stykki sem skiptist í [...]% tollaðar sendingar og [...]% tollfrjálsar. Upplýsingar um magnið er fengið úr magntöflu í kostnaðarlíkani.

Meðaleiningartekjur og -kostnaður er fundinn út fyrir báðar tegundir (tollaðar og ótollaðar) sendinga með því að nota niðurstöður úr kostnaðarlíkaninu. Tollaðar sendingar fá til viðbótar á sig tolltekjur og kostnað sem tilheyrir tollmeðferð. Með þessum gögnum er framlegð vörunnar reiknuð út.

Samkvæmt gögnum frá CE er gert ráð fyrir að breytingar á verði vörunnar hafi í för með sér neikvæð áhrif um [...]% á magnið og því reiknað út nýtt heildarmagn miðað við það.

Gert er ráð fyrir að breytilegur einingarkostnaður sé óbreyttur. Heildar fastur kostnaður helst óbreyttur en þar sem breyting hefur orðið á magni reiknast út nýr fastur einingarkostnaður. Með þessu fæst heildar einingarkostnaður. Á hann er lagt [...]% álag sem gefur nýjar einingartekjur. Alþjónustubyrðin á rekjanlegum bréfum er því mismunurinn á útreikningum á framlegð með og án alþjónustuskyldu þar sem ÍSP myndi þurfa að innheimta hærri tekjur á erlendum sendingum til þess að standa undir kostnaði sem fellur til vegna þeirra.

### Ávinningur einkaréttar

ÍSP hefur einkarétt á bréfum 0-50 gr. og falla bréf frá útlöndum einnig þar undir. Í útreikningum á alþjónustubyrði er reiknaður ávinningur þess að hafa einkaréttinn sem kemur til lækkunar á byrði.“

### Einkaréttur (óefnislegur ávinningur)

Árituð bréf frá útlöndum 0-50 gr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Heildarmagn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ein. tekjur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Magnminnkun	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Ávinningur</b>	<b>-13.526.387</b>	<b>-8.006.548</b>	<b>-9.033.868</b>	<b>-12.380.458</b>	<b>-15.456.905</b>	<b>-14.231.285</b>

Heimild: Íslandspóstur.

(18) Samkvæmt ÍSP sýnir myndin ávinning félagsins af bréfum frá útlöndum 0-50 gr. fyrir árin 2013-2018. Samtals nemur ávinningurinn um 72 millj. kr. en gert sé ráð fyrir um 5% magnminnkun á hverju ári. Jafnframt bendir ÍSP að þessi magnminnkun sé til viðbótar við þá breytingu sem áður hefur verið reiknuð inn í alþjónustubyrðina vegna erlendra sendinga.

(19) Þá séu einingartekjurnar miðaðar við hverjar tekjurnar þyrftu að vera til þess að standa undir kostnaði með hæfilegri álagningu og eru gögnin fengin úr útreikningum á alþjónustubyrðinni fyrir erlendar sendingar.

### 5.

#### Viðbótarskýringar

(20) Auk þess sem getið er hér að ofan kallaði PFS eftir skýringum með tölvupósti, dags. 18. mars 2019, sem vörðuðu útreikning CE á óefnislegum ávinningi einkaréttar vegna ársins 2016 ásamt útreikningi á hlutdeild erlendra bréfa í ávinningi einkaréttar.

(21) Svar barst frá ÍSP þann 19. mars 2019 og þar kom fram að í upphaflegri beiðni PFS var óskað eftir upplýsingum um útreikning á alþjónustubyrði vegna erlendra sendinga en hér væri til viðbótar verið að biðja um útreikning á þættinum óefnislegur ávinningur einkaréttar en þar undir væru innlend bréf og bréf frá útlöndum 0-50 gr. Í meðfylgjandi skjali væri búið að taka saman hvernig óefnislegur ávinningur einkaréttar væri reiknaður út fyrir árið 2016.

(22) Með tölvupósti, dags. 29. mars 2019, fór PFS fram á að ÍSP afhenti stofnuninni hliðstæða útreikninga á óefnislegum ávinningi einkaréttar vegna árana 2013-2015 og 2017 og hvort mögulegt væri að heimfæra hlutdeild landpósta eða dreifing í dreifbýli á óefnislegan ávinning einkaréttar. Svar barst frá ÍSP þann 2. apríl 2019 og kom þar fram að útreikningur á alþjónustubyrði skiptist upp í fimm þætti:

- Hraði og tíðni sendinga
- Erlend bréf
- Dreifing í dreifbýli
- Sendingar fyrir blinda
- Einkaréttur (óefnislegur ávinningur)

(23) Samkvæmt ÍSP væru þessir þættir sjálfstæðir nema að því leyti að búið væri að taka tillit til magnbreytinga áður en reiknað væri með 5% magnminnkun í einkarétti þannig að ekki verði tvítalning á magnminnkun á vörum þar undir. Óefnislegur ávinningur einkaréttar væri því einn þáttur í útreikningi á alþjónustubyrði og því væri ekki hægt að heimfæra þann þátt á aðra þætti líkt og beðið hafði verið um af PFS.

(24) Í meðfylgjandi skjali væri búið að gera sundurliðun á útreikningi á óefnislegum ávinningi einkaréttar fyrir árin 2013-2015 og 2017 en áður hafði ÍSP skilað útreikningum vegna ársins 2016. Í skjalinu kæmi einnig fram hlutdeild erlendra bréfa í óefnislegum ávinningi einkaréttar sem væri í samræmi við upphaflega beiðni PFS þess efnis.

### III. Niðurstaða

#### 1. Skyldur Íslandspósts

##### 1.1.

##### *Ákvæði laga um pósthjónustu nr. 19/2002*

(25) Samkvæmt 6. gr. laga um pósthjónustu skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Í samræmi við það getur PFS við úthlutun rekstrarleyfa fyrir pósthjónustu lagt kvaðir á rekstrarleyfishafa einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu.

(26) Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. er eftirfarandi þjónusta skilgreind innan alþjónustu:

*„Að lágmarki skal í alþjónustu vera innifalinn aðgangur að póstafréttum 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. Skyld er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.“*

(27) Þessu til viðbótar er kveðið á um það í 5. mgr. 6. gr. laganna að Póst- og fjarskiptastofnun skuli tryggja að staðið verði við skyldur ríkisins um pósthjónustu sem alþjóðlegir samningar kveða á um. Sjá einnig 51. og 52. gr. póstaganna þar sem fjallað er um milliríkjasamninga.

##### 1.2.

##### *Rekstrarleyfi Íslandspósts ohf.*

(28) Skyldur, laga um pósthjónustu, sem íslenska ríkinu er ætlað að tryggja eru lagðar á ÍSP með rekstrarleyfi, sem upprunalega var gefið út þann 3. desember 2007 og síðast framlengt með bréfi, dags. 30. desember 2015, en þar er kveðið á um að leyfið skuli gilda á meðan einkaréttur ríkisins er í gildi og/eða fyrirtækið sinnir þeim alþjónustuskuldum sem fjallað er um í rekstrarleyfinu.

(29) Þau ákvæði rekstrarleyfisins sem hér skipta máli eru einkum eftirfarandi:

(30) Í 4. gr. rekstrarleyfisins er fjallað um skyldu til að veita alþjónustu og kveðið á um að ÍSP skuli sinna þeim skyldum ríkisins skv. 6. gr. laga um pósthjónustu og tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu, með ákveðnum gæðum og viðráðanlegu verði eftir því sem kveðið er um í leyfisbréfinu.

(31) Til að tryggja aðgang allra landsmanna að þjónustunni er kveðið á um landsdekkandi þjónustu í 5. gr. leyfisins. Um afhendingu póstsendinga er fjallað í 6. gr. Þá er fjallað um þjónustu innan alþjónustu í 7. gr. rekstrarleyfisins; tiltekið er í 1. mgr. að alþjónusta taki bæði til póstsendinga innanlands og til og frá landinu og síðan eru tegundir af póstsendingum innan alþjónustu taldar upp í 2. mgr. 7. gr.

(32) Til viðbótar við ofangreint ákvæði er almennt ákvæði í 18. gr. rekstrarleyfisins þar sem kveðið er á um að Íslandspóstur skuli haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland undirgengst samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála og að fyrirtækið skuli taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði póstmála.

## 2.3

### *Ákvæði Alþjóðapóstsamningsins*

(33) Í samningum alþjóðapóstsambandsins (UPU) er að finna upptalningu á þeirri þjónustu sem fellur undir samninginn sem og hvernig á að veita hana, sem og um samskipti ríkja og alþjónustuveitanda (designated operators). Mismunandi er hvort um skyldubundna- eða valkvæða þjónustu er að ræða og er það skýrt nánar í samningnum sjálfum.

### 2.3.1.

#### *Grunnþjónusta*

(34) Samkvæmt samningnum er þjónusta tengt útburði á bréfum og pökkum að tilteknum þyngdarmörkum meginstefið í þeirri þjónustu sem ÍSP skylt er að veita samkvæmt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Þessi þjónusta er talin upp í 17. gr. sáttmálans og 1. töl. 18. gr. samningsins (Convention). Aðildarríkjum er síðan skylt að veita hana á þann hátt sem henni er lýst í samningnum og þeim kjörum, þ.m.t. þeim endastöðvægjöldum (uppgjörsgjöldum) sem samningar UPU kveða á um að greitt skuli vera fyrir þjónustuna.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Article 17

*Basic services*

1 Member countries shall ensure that their designated operators accept, handle, convey and deliver letter-post items.

2 Letter-post items containing only documents are:

2.1 priority items and non-priority items, up to 2 kilogrammes;

2.2 letters, postcards and printed papers, up to 2 kilogrammes;

2.3 items for the blind, up to 7 kilogrammes;

2.4 special bags containing newspapers, periodicals, books and similar printed documentation for the same addressee at the same address called "M bags", up to 30 kilogrammes.

3 Letter-post items containing goods are:

3.1 priority and non-priority small packets, up to 2 kilogrammes.

4 Letter-post items shall be classified on the basis of both the speed of treatment of the items and the contents of the items in accordance with the Regulations.

5 Within the classification systems referred to in 4, letter-post items may also be classified on the basis of their format as small letters (P), large letters (G), bulky letters (E) or small packets (E). The size and weight limits are specified in the Regulations.

6 Higher weight limits than those indicated in paragraph 2 apply optionally for certain letter-post item categories under the conditions specified in the Regulations.

7 Member countries shall also ensure that their designated operators accept, handle, convey and deliver parcel-post items up to 20 kilogrammes.

8 Weight limits higher than 20 kilogrammes apply optionally for certain parcel-post items under the conditions specified in the Regulations.



### 2.3.2.

#### *Valkvæð viðbótarþjónusta*

(35) Til viðbótar þeirri þjónustu sem fjallað er um í kafla 2.3.1. er í 2 töl. 18.gr. samningsins og áfram kveðið á um viðbótarþjónustu sem heimilt er að bjóða á milli landa, enda sé hún jafnframt í boði í móttökulandi póstsendingarinnar.<sup>6</sup> Af þeirri þjónustu sem þar er talin upp má t.d. benda á að ÍSP býður upp á póstrýggingu fyrir allar sendingar, í stað þess að bjóða upp á vöruflokkinn tryggðar sendingar. Fyrirtækið móttækur hins vegar tryggðar sendingar (Insured) að utan. Fragile and cumbersome parcels services er í boði en lítið notuð samkvæmt upplýsingum frá ÍSP, svo nokkur dæmi séu nefnd.

### 2.3.3.

#### *Þjónusta Íslandspósts*

(36) Samkvæmt ofangreindu fellur sú þjónusta sem ÍSP sækir um framlag fyrir úr jöfnunarsjóði alþjónustu, þ.e. pósthjónusta vegna erlendra sendinga, undir þau ákvæði laga um pósthjónustu sem gerð er grein fyrir hér að ofan, sbr. ákvæði rekstrarleyfisins þar sem skyldan er lögð formlega á ÍSP. Jafnframt býður fyrirtækið upp á þá þjónustuþætti, sem falla undir skyldubundna þjónustu samkvæmt 17. gr. samningsins sem og 1. töl. 18. gr. samningsins en þessi þjónusta er tíunduð hér að ofan. Þjónusta ÍSP sem fellur utan hinnar skyldubundnu er óveruleg að umfangi og því þótti ekki ástæða til að aðgreina hana sérstaklega við meðferð umsóknarinnar.

---

#### *Article 18*

##### *Supplementary services*

1 Member countries shall ensure the provision of the following **mandatory supplementary services**:

- 1.1 registration service for outbound priority and airmail letter-post items;
- 1.2 registration service for all inbound registered letter-post items.

<sup>6</sup> 2 Member countries or their designated operators may provide the following **optional supplementary services** in relations between those designated operators which agreed to provide the service:

- 2.1 insurance for letter-post items and parcels;
  - 2.2 cash-on-delivery service for letter-post items and parcels;
  - 2.3 tracked delivery service for letter-post items;
  - 2.4 delivery to the addressee in person of registered or insured letter-post items;
  - 2.5 free of charges and fees delivery service for letter-post items and parcels;
  - 2.6 fragile and cumbersome parcels services;
  - 2.7 consignment service for collective items from one consignor sent abroad;
  - 2.8 merchandise return service, which involves the return of merchandise by the addressee to the original seller, with the latter's authorization.
- 3 The following three supplementary services have both mandatory and optional parts:
- 3.1 international business reply service (IBRS), which is basically optional. All member countries or their designated operators shall, however, be obliged to operate the IBRS "return" service;
  - 3.2 international reply coupons, which shall be exchangeable in any member country. The sale of international reply coupons is, however, optional;
  - 3.3 advice of delivery for registered letter-post items, parcels and insured items. All member countries or their designated operators shall admit incoming advices of delivery. The provision of an outward advice of delivery service is, however, optional.
- 4 The description of these services and their charges are set out in the Regulations.

### 3. *Umsókn Íslandspósts*

#### 3.1.

##### *Ákvæði 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu*

(37) Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. getur rekstrarleyfishafi, telji hann að alþjónusta sem honum er gert skylt að veita samkvæmt rekstrarleyfi, sbr. 14. og 15. gr. laganna, sé rekin með tapi eða sé óarðbær, getur hann farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá þjónustu sem hér um ræðir.

(38) Eins og lýst er hér að ofan fellur sú þjónusta sem sótt er um framlag fyrir undir ákvæði rekstrarleyfis ÍSP sem og ákvæði UPU samningsins. Jafnframt er ÍSP skylt að veita þessa þjónustu á tilteknum kjörum og skipta þá ákvæði UPU samningsins þar sem kveðið er á um reglur um uppgjör á milli landa hér hvað mestu máli. Eins og fram kemur í árlegum starfsþáttayfirlitum, sem ÍSP hefur afhent PFS og stofnunin yfirfarið,<sup>7</sup> má rekja meginhluta þess taps á samkeppni innan alþjónustu til erlendra póstsendinga. Sá þáttur sem í rekstri fyrirtækisins sem skipti hér mestu máli eru óhagstæðir endastöðvasamningar sem eru í gildi á alþjóðavettvangi.

(39) Í lokamálsl. 1. mgr. 27. gr. er sett sú takmörkun á rétt einkaréttarhafa, eins og ÍSP, að slík fyrirtæki eigi aðeins rétt á fjárframlagi vegna alþjónustu sem fellur utan einkaréttar. Samkvæmt 7. gr. laga um pósthjónustu hefur íslenska ríkið einkarétt á dreifingu póstsendinga upp að 50. gr. Einkarétturinn nær einnig til dreifingar innan lands á bréfum sem koma erlendis frá. Samkvæmt orðanna hljóðan getur ÍSP því ekki sótt um framlag úr jöfnunarsjóði vegna erlendra póstsendinga sem eru undir 50 gr. Krafa ÍSP sem fellur undir einkarétt nemur alls um 303 millj. kr. ef miðað er við tímabilið 2013 til 2018.

(40) ÍSP á því rétt á framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu, með þeim takmörkunum sem felast í seinasta málsl. 1. mgr., og að öðrum skilyrðum laganna fullnægðum.

(41) Í samræmi við ofangreint er krafa ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði lækkuð um sem nemur 303 millj. kr. á tímabilinu 2013-2018. Ef tekið er tillit til fyrningar árána 2013-2014 þá lækkar krafan í 168 millj. kr. Sjá nánar kafla 3.4.

#### 3.2.

##### *Mat PFS samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu*

(42) Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu er PFS skylt að gæta að nokkrum atriðum áður en til þess kemur að möguleg alþjónustubyrði sé reiknuð og viðkomandi rekstrarleyfishafa í framhaldinu tryggð fjárframlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

(43) Í fyrsta lagi skal kanna hvort þjónustan falli innan ramma 6. gr. laganna en í þeirri grein er inntak alþjónustu afmarkað. Í lokamálslið 3. mgr. 6. gr. segir: „Skylt er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.“ Einnig kemur fram í 5. mgr. að Póst- og fjarskiptastofnun skuli tryggja að staðið verði við skyldur ríkisins um pósthjónustu sem alþjóðlegir samningar kveða á um. Í umsókn

<sup>7</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

ÍSP er sótt um framlag vegna erlendra póstsendinga hér á landi í samræmi við ákvæði rekstrarleyfis félagsins. Með hliðsjón af ofangreindum lagaákvæðum og rekstraleyfi ÍSP verður að telja að umsókn ÍSP um framlag vegna dreifingu póstsendinga erlendis frá sé innan þess ramma sem markaður er með 6. gr. laganna.

(44) *Í öðru lagi* skal kanna, ef þjónustan fellur innan marka 6. gr., hvort hún verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti. Ekkert fyrirtæki er til staðar á markaðnum sem gæti tekið að sér að uppfylla alþjóðlega skuldbindingar Íslands samkvæmt ákvæðum UPU sammingsins að fullu. Af því leiðir að ekki er hægt að leggja mat á það hvort hægt sé að veita þjónustuna með hagkvæmari hætti en ÍSP gerir í dag.

(45) *Í þriðja lagi* skal meta hvort hægt sé að leggja þjónustuna niður, með hliðsjón af markmiðum 2. gr. laganna, sem eru eftirfarandi: „*Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu.*“ Með hliðsjón af þeim mikla fjölda sendinga sem hér er um að ræða sem og því markmiði laganna að tryggja öllum landsmönnum aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu kemur að mati PFS ekki til greina að viðkomandi þjónusta verði lögð niður. Auk þess sem hér er um alþjóðlegar skuldbindingar að ræða. Stofnunin hefur hins vegar áður tjáð sig um það að nauðsynlegt sé að stjórnvöld leyti leiða til að draga úr tapi ÍSP af veitingu þessarar tilteknu þjónustu. Með lögum nr. 23/2019, var sett heimild í lög um pósthjónustu þess efnis að í þeim tilvikum sem endastöðvagjöld duga ekki fyrir kostnaði við dreifingu á hinum erlendu sendingum skulu rekstrarleyfishafar setja gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga og skal gjaldið lagt á viðtakanda sendingar, sbr. 4. gr. laganna. Jafnframt hefur verið bætt við nýrri málsgrein í 27. gr. laganna, þar sem sérstaklega er nú undanskilið að rekstraleyfishafi geti sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna erlendra póstsendinga.

(46) Skilyrði 2. mgr. 27. gr. eru því fullnægt og ber PFS því samkvæmt ákvæðinu að tryggja ÍSP fjárframlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu, að öðrum skilyrðum fullnægðum.

### 3.3.

#### *Aðferðarfræðin*

(47) Í umsókn ÍSP er vísað til þess að útreikningar CE taki mið af ákvæðum tilskipunar um pósthjónustu nr. 2008/6/EB. Í umræddri tilskipun er kveðið á um að við útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu og mögulegri fjármögnun á þeim kostnaði skuli taka mið af svokallaðri aðferðarfræði um hreinan kostnað (e. „net cost“).

(48) Í tilskipuninni er m.a. kveðið á um hvernig reikna skuli mögulegan kostnað alþjónustuveitanda af veitingu alþjónustu, sbr. t.d. 7. gr. tilskipunarinnar, sbr. viðauki I. þar sem aðferðarfræðinni er lýst ítarlega, auk þess sem kveðið er á um að taka beri tillit til markaðshags sem og að hinn hreini kostnaður þurfi að vera ósanngjörn byrði á viðkomandi alþjónustuveitanda.

(49) Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu getur rekstrarleyfishafi, telji hann að alþjónusta sem honum er gert skylt að veita samkvæmt rekstraleyfi, sbr. 14. og 15. gr. laganna, sé rekin með tapi eða sé óarðbær, farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt *eðlilegt endurgjald* fyrir þá þjónustu sem hér um ræðir. Þegar PFS metur hvert hið eðlilega endurgjald sé, þá horfir stofnunin m.a. til framangreindar aðferðarfræði við ákvörðun á fjárframlögum úr jöfnunarsjóði alþjónustu til rekstrarleyfishafa.

(50) Í 3. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu er að finna ákveðnar leiðbeiningar um hvernig ber að nálgast útreikninga rekstrarleyfishafa um framlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu, þar segir:

*„Með umsókn rekstrarleyfishafa um fjárframlög til alþjónustu skulu fylgja nákvæmar upplýsingar um það hvert sé heildarrekstrartap af alþjónustu rekstrarleyfishafa á viðkomandi svæði og hvernig tapið sundurliðast. Sem hluta af vinnslu umsóknar getur Póst- og fjarskiptastofnun krafist þess að fá sundurliðaðar upplýsingar um heildartekjur og kostnað umsækjanda af alþjónustu. Einnig getur stofnunin krafist skýrslna löggiltra endurskoðenda eða falið slíkum aðila að gera úttekt á rekstrarafkomu umsækjanda á viðkomandi rekstrarsviði. Póst- og fjarskiptastofnun getur enn fremur krafist aðgangs að bókhaldi rekstrarleyfishafa við mat á fjárframlögum og eftirliti með því hvernig framlögum er varið. Í lok hvers árs skal rekstrarleyfishafi sem hlotið hefur framlag úr jöfnunarsjóði gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir ráðstöfun fjárframlagsins.“*

(51) Þannig setur 3. mgr. 27. gr. sem og ákvörðun PFS nr. 18/2013 ásamt ákvörðun nr. 17/2015, sem staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015, ákveðnar leiðbeiningar varðandi það hvernig beri að standa að útreikningum á alþjónustukostnaði innan þess regluverks sem í gildi er í dag hér á landi, t.d. um almenn viðskiptasjónarmið, um umflýjanlegan kostnað, brottfallnar tekjur, o.fl.

(52) Eins og áður sagði er í umsókn ÍSP byggt á greiningu CE sem tekur mið af tilskipun 2008/6/EC hvað varðar aðferðarfræði um hreinan kostnað (e. „net cost“) við útreikning á alþjónustuframlagi. Umrædd tilskipun hefur ekki verið innleidd í íslensk lög enn sem komið er. PFS telur þó að aðferðarfræðin rúmist innan gildandi póstlaga og sé í samræmi við viðtekna framkvæmd stofnunarinnar á undanförunum árum, bæði í fjarskiptum og í pósti, við útreikning á *eðlilegu endurgjaldi* fyrir alþjónustu sem rekin er með tapi.

(53) Í 3. mgr. 27. gr. er gefin sú almenna leiðbeining til alþjónustuveitanda, að með umsókninni skuli fylgja nákvæmar upplýsingar um hvert sé heildarrekstrartap af alþjónustu á viðkomandi svæði og hvernig tapið sundurliðast. Litið er svo á að tap ÍSP af erlendum sendingum taki til landsins alls, enda er hér um „tekjuvandamál“ að ræða en ekki kostnaðar.

(54) Í umsókninni er heildarrekstrartap ÍSP af erlendum sendingum brotið niður á viðeigandi vöruflokka, þ.e. bréf 0-50 gr., bréf 51-2000 gr., rekjanleg bréf og pakka. Á sama hátt eru tekjur fyrirtækisins af þessum tilteknu sendingum tilgreindar í samræmi við þær reglur sem gilda innan UPU við uppgjör á tekjum vegna erlendra sendinga. Niðurstaðan byggir á kostnaðarbókhaldi félagsins, sem m.a. hefur komið til skoðunar í tengslum við samþykki PFS á gjaldskrá innan einkaréttar. Jafnframt byggir niðurstaðan á bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP, í samræmi við 18. gr. laga um pósthjónustu.

(55) Ekki er þörf á að kalla sérstaklega eftir skýrslu löggiltra endurskoðenda eða að setja fram sérstaka kröfu um aðgang að bókhaldi ÍSP, í tengslum við umsókn fyrirtækisins, eins og kveðið er á um í 3. mgr. 27. gr. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að PFS hefur aðgang að bókhaldi ÍSP, sem og kostnaðarbókhaldi félagsins í tengslum við eftirlit PFS með bókhaldslegum aðskilnaði sem staðfest er af löggiltum endurskoðanda<sup>8</sup>, sbr. 18. gr. laga um pósthjónustu, sem og í tengslum við samþykki á gjaldskrá innan einkaréttar. Greining CE byggir á þessu sama kostnaðarbókhaldi ÍSP og niðurstöðum þess sem PFS hefur yfirfarið og staðfest á undanförunum

<sup>8</sup> Staðfesting KPMG vegna ársins 2018, dagsett 29. apríl 2019.

árum. Við yfirferð PFS á greiningu CE var ekki að sjá neitt misræmi í framkvæmd útreikninga og upplýsingum úr kostnaðarbókhalda fyrirtækisins, s.s. um útreikning einingarverða sem félaginu eru nauðsynleg til að standa undir kostnaði við erlendar sendingar.

### 3.4.

#### *Afturvirkni umsóknarinnar / fyrning kröfu*

(56) Umsókn ÍSP tók til árána 2013 til 2017. Jafnframt er eðlilegt í ljósi þess að allar upplýsingar liggja fyrir um rekstrarárið 2018, að taka það einnig til skoðunar og reikna út mögulega alþjónustubyrði fyrir það ár einnig. Sjá kafla 3.

(57) Samkvæmt umsókninni er krafa ÍSP vegna erlendra sendinga á tímabilinu 2013-2018 eftirfarandi:

Hein áhrif	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur	135	225	295	475	510	365	2.005
Leiðrétt vegna einkaréttur	-99	-43	-41	-29	-51	-40	-303
Ófneislegur ávinningur	-14	-8	-9	-12	-15	-14	-72
<b>Samtals</b>	<b>22</b>	<b>174</b>	<b>245</b>	<b>434</b>	<b>444</b>	<b>311</b>	<b>1.630</b>

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

(58) ÍSP sendi inn umsóknina með bréfi, dags. 30. október 2018, og tók hún eins og áður sagði til árána 2013 til 2017. Í 5. mgr. 27. gr. segir: „*Fjárframlög eru veitt til eins árs í senn og skal endurnýja umsóknir um fjárframlög fyrir settan tíma. Ráðherra setur nánari reglur um umsóknir um fjárframlög úr jöfnunarsjóði og afgreiðslu þeirra í reglugerð um alþjónustu, sbr. 6.gr.*“

(59) Í 9. gr. reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 kemur eftirfarandi fram:

*„Rekstrarleyfishafi, sem gert hefur verið að veita alþjónustu, skal fyrir 1. september ár hvert sækja skriflega til Póst- og fjarskiptastofnunar um fjárframlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu á komandi ári.*

*Nú hefur Póst- og fjarskiptastofnun, innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 1. mgr., fengið beiðni um fjárframlög vegna alþjónustu og skal stofnunin þá kanna hvort þjónustan falli undir ramma alþjónustu og hvort hún verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti. Eigi síðar en 15. október skal Póst- og fjarskiptastofnun gera grein fyrir fjárþörf jöfnunarsjóðsins á næsta ári. Jöfnunargjald skal ákveðið með lögum í samræmi við fjárþörfina.*

*Um álagningu og innheimtu jöfnunargjalds fer samkvæmt ákvæðum VIII.-XIV. Kafla laga nr. 75/1981, um tekju- og eignarskatt, með síðari breytingum, og stjórnvaldsfyrirmælum settum samkvæmt þeim eftir því sem við á.*“

(60) Í umsókn ÍSP er sótt um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árin 2013-2017. Í 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar er hins vegar gert ráð fyrir að sótt sé um samkvæmt eftirfarandi reglu: „*skal fyrir 1. september ár hvert sækja.....úr jöfnunarsjóði alþjónustu á komandi ári*“ eða fyrirfram og fyrir eitt ár hverju sinni.

(61) Í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 1/2007 reyndi á hvernig ætti að túlka hliðstætt ákvæði í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 og reglugerð um alþjónustu í fjarskiptum varðandi það álitaefni

hvort að kröfur gegn jöfnunarsjóði fyrndust sem og innan hvaða tímamarka umsókn þurfti að berast.

(62) Um þetta sagði nefndin:

„Hins vegar verður ekki hjá því komist að hafa í huga að sú túlkun að réttur fjarskiptafyrirtækja til að fá kostnað við veitingu alþjónustu greiddan úr jöfnunarsjóði alþjónustu falli niður með öllu ef fjarskiptafyrirtækið sækir ekki um fyrir 15. október ár hvert er mjög íþyngjandi. Ekki verður séð að slíkt ákvæði sé að finna í lögnum svo óhyggjandi sé og ótækt þykir að túlka 3. mgr. 9. gr. alþjónustureglugerðarinnar með þessum hætti án þess að skýrt sé kveðið á í lögum um þennan vilja löggjafans.

Þykir nefndinni að gögn málsins styðji þá fullyrðingu Símans hf. að uppfylling kvaðar um 128 Kbit/sek gagnaflutning á tímabilinu 2000-2005 hafi bakað félaginu þann kostnað er Síminn hf. og Deloitte leggja til grundvallar varakröfu félagsins. Enda þótt Síminn hf. hafi ekki sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu um leið og sá kostnaður skapaðist þykir það ekki verða þeim til slíkra réttarspjalla að þeir missi rétt á slíkri úthlutun. Með því að ekki er að finna reglur um fyrningu slíkra krafna í fjarskiptalögum, hvorki þeim er giltu við byrjun þess tímabils er um ræðir né þeim er nú eru í gildi, verður ekki annað talið en slíkar kröfur fyrnist eftir almennum reglum kröfuréttar.“

(63) Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 er sama staða uppi og er í fjarskiptalögum að engin ákvæði eru til staðar sem kveða á um fyrningu krafna á jöfnunarsjóð alþjónustu af hálfu póstrekkanda.

(64) Með hliðsjón af úrskurði úrskurðarnefndar nr. 1/2007 verður að ætla að sömu reglur gildi um kröfu ÍSP gagnvart jöfnunarsjóði alþjónustu í pósthjónustu og að krafa félagsins fari eftir almennum reglum kröfuréttar. Samkvæmt 3. gr. laga um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007 er almennur fyrningarfræstur kröfuréttinda fjögur ár. Fyrningu var slitið gagnvart jöfnunarsjóði með umsókn ÍSP, dags. 30. október 2018, sbr. 15. gr. laganna. ÍSP á því rétt á framlagi úr jöfnunarsjóði, að öðrum skilyrðum uppfylltum, frá og með 30. október 2014. Eldri kröfur eru fyrndar.

(65) Með vísun til ofangreinds er öllum kröfum ÍSP sem rót eiga að rekja fyrir 30. október 2014 hafnað, sbr. 3. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda. Samtals er um að ræða 167 millj. kr. lækkun vegna fyrningar krafna.

(66) Kröfur ÍSP að teknu tilliti til fyrningar árána 2013-2014<sup>9</sup> og að árið 2018 sé tekið með eru því alls 1.463 millj. kr. sem sundurliðast með eftirfarandi hætti:

Hrein áhrif	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur		38	295	475	510	365	1.683
Leiðrétt vegna einkaréttur		-7	-41	-29	-51	-40	-168
Óefnislegur ávinningur		-1	-9	-12	-15	-14	-51
<b>Samtals</b>		<b>29</b>	<b>245</b>	<b>434</b>	<b>444</b>	<b>311</b>	<b>1.463</b>

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

\*Kröfur frá 30. okt. 2014 og eldri eru fyrndar.

<sup>9</sup> Kröfur vegna ársins 2014 eru reiknaðar hlutfallslega m.v. 2 mán. af 12 mán.

### 3.5.

#### *Um eðlilegt endurgjald*

(67) 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.

(68) ÍSP gerir kröfu um bætur vegna alþjónustuskyldu sem nemur samtals rúmlega 2,6 milljörðum króna á tímabilinu 2013-2017 vegna ófjármagnaðar alþjónustubyrði að mati félagsins. Með ákvörðun PFS nr. 13/2019 var rúmlega 1 milljarða kr. kröfu vegna hefðbundinnar pósthjónustu vísað frá m.a. með þeim rökum að félagið hefði fengið þann hluta af kröfunni bættan í gegnum gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

(69) Krafa félagsins vegna erlends pósts sem hér er til umfjöllunar er að fjárhæð 2.005 millj. kr. vegna tímabilsins 2013-2018, en þar af eru 1.640 millj. kr. vegna tímabilsins 2013-2017 í samræmi við upphaflegt erindi ÍSP og 365 millj. kr. viðbót vegna ársins 2018.

(70) Hin reiknaða byrði og þar með hin ófjármagnaða byrði ÍSP er í samræmi við framangreint 1.463 millj. kr. á tímabilinu 30. október 2014 til 31. desember 2018.

(71) Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála nr. 1/2007 er að finna eftirfarandi sjónarmið um tilgang jöfnunarsjóðs 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 yftrustu 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 tülkanir 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*.“

(72) Við mat á réttmæti kröfu ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu í pósthjónustu verður að ætla að PFS sé skylt að taka mið af sömu sjónarmiðum við mat á því hvað telst „*eðlilegt endurgjald*“ þegar metið er tap ÍSP sem og til hvaða sjónarmiða PFS ber að líta við yfirferð á útreikningum ÍSP.

### 3.6.

#### *Óefnislegur ávinningur*

(73) Einn af þeim þáttum sem sem taka ber tillit til við útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu er svokallaður óefnislegur ávinningur. Í útreikningum CE er miðað við að þessi markaðsávinningur vegna erlends pósts sé 72 millj. kr. og er þar vísað til þess ávinnings sem ÍSP hefur af einkaréttinum.

(74) Þessu til viðbótar má benda á að ÍSP er tilkynntur til UPU sem *universal service provider* hér á landi og hefur sem slíkur, í raun eitt fyrirtækja aðgang að þeim póstsendingum sem sendar eru innan aðildarríkja UPU. Gera má ráð fyrir að af því hljótist eitthvað magnhagræði fyrir ÍSP, sem nauðsynlegt er að horfa til, enda engir aðilar aðrir hér á landi sem geta dreift umræddum póstsendingum að fullu en ÍSP.

(75) Í útreikningum CE sem umsókn ÍSP byggir á er lagt ákveðið tölulegt mat á hagræði ÍSP vegna einkaréttar félagsins. Óumdeilt ætti að vera að ÍSP hefur í gegnum árin haft umtalsvert fjárhagslegt hagræði af því að fara með einkarétt ríkisins. Eins og vikið er að hér að ofan á alþjónustuhafi rétt á eðlilegu endurgjaldi fyrir þá þjónustu sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu. Jafnframt hefur úrskurðarnefnd í úrskurði nr. 1/2007, þar sem reyndi á hliðstæðar réttarreglur í fjarskiptaregluverkinu kveðið á um að varhugavert sé að fallast á túlkanir þar sem hugsanlegt sé að bætur kunni að vera meiri en tjónið.

(76) Með hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum telur PFS rétt að leggja til grundvallar að tekið verði tillit til 72 millj. kr. frádráttar í útreikningum ÍSP, eins og útreikningar félagsins kveða á um. Frádrátturinn lækkar í 51 millj. kr. þegar tekið er tillit til fyrningar.

### 3.7.

#### *Ósanngjörn byrði*

(77) Eitt af þeim atriðum sem aðferðarfræði um hreinan kostnað e. „net cost“ kveður á um að taka beri tillit til er mat sem fara þarf fram í framhaldi af niðurstöðu um hreinan kostnað, hvort hið útreiknaða tap sé ósanngjörn byrði á alþjónustuveitanda.

(78) Ef hins vegar er tekið mið af niðurstöðu PFS um hið reiknaða tap ÍSP af dreifingu póstsendinga erlendis frá að teknu tilliti til veltu og afkomu ÍSP er ólíklegt að það hefði verið metið svo að fyrirtækið gæti borið þennan kostnað óbættan til framtíðar. Miðað við framangreinda niðurstöðu þá er árleg byrði að meðaltali um 350 millj. kr. af erlendum póstsendingum á framangreindu tímabili að öðru óbreyttu eða sem nemur um 4% af veltu fyrirtækisins á tímabilinu.

(79) Í þessu sambandi má einnig vísa til nýlegra breytinga á lögum um pósthjónustu, þar sem kveðið er á um heimild til að setja sérstakt gjald á viðtakendur póstsendinga erlendis frá ef endastöðvagjöld duga ekki fyrir útlögðum kostnaði. Framangreind heimild lækkar samsvarandi byrði ÍSP vegna alþjónustuskyldu um dreifingu erlendra sendinga.

### 4.

#### *Samandregin niðurstaða*

(80) Niðurstaða PFS er að ófjármögnuð byrði ÍSP vegna erlendra sendinga sé 1.463 millj. kr. á tímabilinu 30. október 2014 til 31. desember 2018, sem jöfnunarsjóði alþjónustu er heimilt að greiða. Hefur þá verið tekið tillit til fyrningar krafna frá árunum 2013-2014 og að viðbættu árinu 2018. Jafnframt hefur krafa félagsins verið lækkuð vegna banns 1. mgr. 27. gr. þess efnis að ekki sé heimilt að sækja um framlag vegna alþjónustu vegna þjónustu sem heyrir undir einkarétt, en dreifing á póstsendingum erlendis frá undir 50 gr. falla undir einkarétt félagsins, sbr. kafli III. 1.

(81) Miðað við þessar forsendur er ófjármagnað tap ÍSP vegna erlendra sendinga á árunum 2013-2018 1.463 milljónir króna sem sundurliðast með eftirfarandi hætti:

Hrein áhrif	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018	Samtals
Krafa ÍSP vegna erlendum póstur		38	295	475	510	365	1.683
Leiðrétt vegna einkaréttur		-7	-41	-29	-51	-40	-168
Óefnislegur ávinningur		-1	-9	-12	-15	-14	-51
<b>Samtals</b>		<b>29</b>	<b>245</b>	<b>434</b>	<b>444</b>	<b>311</b>	<b>1.463</b>

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

\*Kröfur frá 30. okt. 2014 og eldri eru fyrndar.



#### 4.1.

##### *Um fjármögnun*

(82) Í 1. mgr. 28. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að til að stranda straum af greiðslu fjárframlaga samkvæmt X. kafla laganna skal innheimta jöfnunargjald sem rennur í jöfnunarsjóð í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar. Jöfnunargjaldið skal innheimt af rekstrarleyfishöfum í hlutfalli við bókfærða veltu þeirra á sviði alþjónustu. Með bókfærðri veltu er átt við heildarrekstrartekjur sem viðkomandi rekstrarleyfishafi hefur af póstarfsemi sem fellur undir alþjónustu, sbr. 2. mgr. 28. gr. laganna.

(83) Eins og fram kemur í kafla III. 3 er það niðurstaða PFS að ófjármögnuð byrði ÍSP af erlendum póstsendingum á árunum 2014 til 2018 sé samtals 1.463 millj. kr. Eins og vikið er að hér að ofan gera núgildandi lög ráð fyrir því að það sé markaðurinn sjálfur sem standi straum af mögulegu tapi alþjónustuveitanda vegna þeirra skyldna sem á honum hvíla í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. Ekkert jöfnunargjald er hins vegar lagt á markaðinn í dag til að standa undir þessum kostnaði. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. skal PFS leggja fyrir ráðherra tillögu um breytt gjaldhlutfall, ef þörf þykir, eins og segir í ákvæðinu.

(84) Í ákvörðun þessari komst PFS að þeirri niðurstöðu að tap ÍSP, sem félagið á rétt á að fá bætt úr jöfnunarsjóði alþjónustu væri 1.463 millj. kr. Ef ráðuneytið ákveður og síðan Alþingi í framhaldi af því að rök standi til þess að markaðurinn sjálfur greiði hið útreiknaða tap ÍSP af erlendum sendingum og ef miðað er við stöðuna á markaðnum í dag má ætla að ÍSP myndi greiða um 82% af álögðu jöfnunargjaldi, eða um 1.200 millj. kr. Afgangurinn myndi að mestu leyti skiptast á milli [...], eða um 263 millj. kr.

(85) Við skoðun á jöfnunargjaldsleiðinni verður að mati PFS að horfa til þess að ÍSP myndi greiða meginhluta gjaldsins og að eftirstöðvarnar mundu falla á aðra markaðsaðila. Jöfnunargjaldsleiðin myndi því í reynd ekki leysa þann vanda sem upp er kominn í rekstri fyrirtækisins sem tengist hinum erlendu póstsendingum og án efa valda öðrum markaðsaðilum verulegum vandræðum.

(86) PFS bendir því á að ef sú leið verði farin við fjármögnun byrðarinnar að hún verði lögð á markaðsaðila eftir reglum 28. gr. laganna, mun það líkast til ekki leysa rekstrarvanda ÍSP og auk þess væntanlega skapa öðrum fyrirtækjum á markaði mikinn vanda. Í þessu samhengi má einnig benda á að í frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu sem nú liggur fyrir Alþingi er jöfnunarsjóður lagður niður og er þess í stað kveðið á um að kostnaður vegna alþjónustu muni verða greiddur úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. frumvarpsins.

(87) PFS mun upplýsa Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið um efni ákvörðunar þessarar.

##### *Ákvörðunarorð*

- 1. Kröfu Íslandspósts ohf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2013 til og með 29. október 2014 er hafnað vegna fyrningar, sbr. 3. gr. laga nr. 150/2007.**
- 2. Þeim hluta af kröfu Íslandspósts ohf. sem telst til einkaréttar félagsins, sbr. 7. gr., sbr. 3. másl. 1. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu er hafnað, samtals að fjárhæð 168 millj. kr.**

3. **Krafa Íslandspóstshf. fyrir tímabilið frá 30. október 2014 og til loka ársins 2018 er tekin til greina. Alþjónustubyrði Íslandspóstshf., sbr. umsókn félagsins, dags. 30. október 2018, sbr. 27. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2018 ákvarðast því 1.463 millj. kr.**
4. **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 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, 23. maí 2019*

---

*Hrafnkell V. Gíslason*

---

*Friðrik Pétursson*