



# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Ákvörðun nr. 29/2019

**Skylda Íslandspósts ohf. til að veita alþjónustu um land allt**

**(Bráðabirgðaákvörðun)**

*(mál nr. 2019110036)*

### I.

#### Almennt

##### 1.

*Bréfráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019*

(1) Með bréfi samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019, var Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) falið, í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 að útnefna alþjónustuveitanda sem tæki gildi frá og með 1. janúar 2020. Í bréfi ráðuneytisins er m.a. vísað til neðangreindra sjónarmiða:

*„Ljóst er að umtalsverð óvissa er um þróun á póstmarkaði á næstu árum. Þann 1. janúar næstkomandi fellur niður einkaréttur Íslandspósts (ÍSP) á bréfum undir 50 g, bréfum fækkar ört og pakkasendingum innan lands og milli landa hefur fjölgað mikið á síðustu árum. Að auki eru nú í gangi umfangsmiklar skipulagsbreytingar og hagræðingaraðgerðir hjá núverandi alþjónustuveitanda (ÍSP) sem ekki sér fyrir endann á. Ekki er því ljóst hve miklu nýlegar breytingar og fyrirhugaðar hagræðingaraðgerðir muni skila í rekstri ÍSP. Þá hefur rekstrarstaða núverandi alþjónustuveitanda verið erfið.*

*Ráðuneytið hefur frá samþykkt nýrra póstlaga átt samtal við núverandi alþjónustuveitanda í pósti með það að leiðarljósi að afla upplýsinga og eftir atvikum að ná samningi við núverandi alþjónustuveitanda um að sinna alþjónustu í landinu til eins eða tveggja ára frá gildistöku nýrra laga nú um áramótin. Engar eiginlegar samningaviðræður hafa átt sér stað heldur hafa aðilar verið að meta stöðuna og fjallað hefur verið um ýmsa óvissuþætti.*

Tafir hafa orðið á veitingu skýrra upplýsinga frá núverandi alþjónustuveitanda m.a. vegna fyrr nefndra breytinga og óvissu og hefur ráðuneytið skilning á því. Að mati ráðuneytisins er við þessar aðstæður ástæða til að endurmeta hvaða aðferð verður beitt við val á alþjónustuveitanda eða alþjónustuveitendum.

Rétt er að benda á að ríki Evrópu, að Þýskalandi undanskildu fóru öll þá leið að útnefna alþjónustuveitanda við afnám einkaréttar í pósti. Í ljósi framangreindra atriða metur ráðuneytið stöðuna svo að nauðsynlegt sé að fara útnefningarleiðina til að tryggja alþjónustu í pósti frá og með gildistöku nýrra póstlaga þann 1. janúar næstkomandi og til að eyða þeirri óvissu sem nú er uppi um framkvæmd hinna nýju laga.

Við útnefningarleiðina er mikilvægt að taka tillit til þess að nú stendur yfir vinna við smíði nýrrar reglugerðar um alþjónustu. Gera má ráð fyrir að í reglugerðinni verði sett ákvæði sem kunnir að draga úr kostaði alþjónustuveitanda af þjónustunni, og þar með Ríkissjóðs. Með hliðsjón af því væri ekki æskilegt að ríkið væri bundið af orðalagi í útnefningunni, sem færi gegn hinni nýju reglugerð.

Í tengslum við útnefningu alþjónustuveitanda þarf jafnframt að meta mögulega alþjónustubyrði sem slíkri útnefningu kann að fylgja. Að áliti ráðuneytisins er eðlilegt, við slíkt mat, að ávöxtunarkrafa fjármagns skuli reiknuð sem summa áhættulausra vaxta og vaxtaálags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekanda.

Ráðuneytið leggur jafnframt til, ef mögulegt er, að stofnunin ákvarði „varúðarframlag“ til handa mögulegum alþjónustuveitanda sem kæmi til útborgunar á árinu 2020, ef stofnunin metur það svo að slíkt sé nauðsynlegt til að tryggja alþjónustu um land allt. Endanlegt uppgjör færi fram þegar viðeigandi rekstrar- og bókhaldsgögn liggja fyrir.

Ráðherra felur yður hér með, með vísan til 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019, sem taka gildi 1. jan. 2020, að undirbúa útnefningu á alþjónustuveitanda sem taki gildi þann 1. janúar 2020. Vakin er athygli á því að við val á þjónustuveitanda eða þjónustuveitendum skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis. Skyldu til veitingar þjónustu má afmarka við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti pósthjónustu.“

## II.

### Málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar

#### 1.

##### Almennt

(2) Með bréfi, dags. 26. nóvember 2019 tilkynnti PFS Íslandspósti (hér eftir ÍSP) um að stofnuninni hefði verið falið af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, í samræmi við 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskilydur. Með hliðsjón af því hversu skammur tími væri til stefnu var einnig tilkynnt að stofnunin hygðist taka bráðabirgðaákvörðun fyrir lok ársins þar sem ÍSP yrði falið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu sem og skuldbindingum útnefnds alþjónustuveitanda í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Að áliti PFS væri enginn annar aðili en ÍSP sem gæti tekist á hendur þessa skuldbindingu á þeim skamma tíma sem er til stefnu.

(3) Jafnframt var tilkynnt að stofnunin færi í opið og gagnsætt ferli á árinu 2020, þar sem tekin yrði ákvörðun um hvernig þeim skyldum sem falla undir alþjónustu yrði fyrirkomid til næstu framtíðar.

(4) Með bréfi PFS fylgdu einnig drög að bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar og var fyrirtækinu gefinn kostur á að koma með athugasemdir og ábendingar fyrir 6. desember 2019.

## 2.

*Bréfráðuneytisins, dags. 27. nóvember 2019*

(5) Eftir að PFS sendi drög að bráðabirgðaákvörðun til ÍSP til athugasemda barst stofnuninni eftirfarandi bréf frá ráðuneytinu.

*„Ráðuneytið vísar til bréfs ráðuneytisins til yðar frá 11. nóvember sl. þar sem stofnuninni er falið að undirbúa útnefningu alþjónustuveitanda, með vísan til 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019, sem taka gildi 1. jan. 2020. Í fyrrnefndu bréfi leggur ráðuneytið til að stofnunin ákvarði „varúðarframlag“ til handa mögulegum alþjónustuveitanda sem kæmi til útborgunar á árinu 2020, ef stofnunin metur það svo að slíkt sé nauðsynlegt til að tryggja alþjónustu um land allt.*

*Ráðuneytið hefur ákveðið að varúðarframlag þetta geti numið allt að 250 m.kr. og er mögulegt að greiða það út í byrjun árs 2020. Um varúðarframlag þetta verður gert skriflegt samkomulag.“*

## 3.

*Athugasemdir Íslandspóstis ohf.*

(6) Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 5. desember 2019. Í athugasemdum fyrirtækisins er m.a. vikið að því samtali sem fyrirtækið átti við ráðuneytin vegna mögulegs þjónustusamnings um veitingu alþjónustu. Á þeim fundum sem haldnir hafa verið hafi fyrirtækið gert grein fyrir mismunandi sviðsmyndum, sem og reiknilíkani með rauntölum úr rekstri fyrirtækisins sem reiknar kostnað við þjónustusamning um pósthjónustu.

(7) Engar athugasemdir voru gerðar af hálfu fyrirtækisins við varðandi þær þjónustuskyldur sem til stóð að leggja á fyrirtækið, sbr. kafli III 4 í ákvörðun þessari. Tekur ÍSP fram að þessar forsendur hafi verið veigamesta forsenda þess reiknilíkans sem félagið studdist við í útreikningum sínum.

(8) Síðan segir fyrirtækið:

*„Í ákvörðunardrögum PFS er vísað til þess að umfangsmiklar skipulagsbreytingar og hagræðingaraðgerðir eigi sér nú stað hjá ÍSP. Þá kemur einnig fram í drögum að ekki sé að fullu ljóst hvernig hagræðing muni skila sér í rekstri fyrirtækisins, enda hafi rekstrarstaða núverandi alþjónustuveitanda verið erfið.*

*Ytri breytingar í starfsemi ÍSP svo sem nýtt lagaumhverfi þar m.a. er kveðið á um tillit til byggðasjónarmiða, sem og breytingar á samsetningu þeirra sendinga sem ÍSP þjónustar notendur um, hafa átt þátt í nauðsyn þess að ráðist hefur verið í innri breytingar í rekstri ÍSP.*

*Óháð breytingum á löggjöf er umhverfi póstrekaða almennt undir oki óvissu um þessar mundir. Þannig hefur þróun markaða með bréfaþjónustu versnað mjög síðustu ár vegna mikils samdráttar í magni. Á sama tíma hefur magn pakkasendinga aukist gífurlega og er það sérstaklega vegna erlendra vefverslunar. Allt hefur þetta leitt til þess að ÍSP hefur*

*þurfi að fara í viðtækar hagræðingaraðgerðir og breytingar á rekstri félagsins til að bregðast þessu breytta rekstrarumhverfi og kostnaðarhækkunum í umhverfi fyrirtækisins. Hagráðingaraðgerðir þessar munu koma að mestu fram á árinu 2019 og 2020. Þrátt fyrir að þessar aðgerðir skili tilætluðum árangri, er ljóst að þær innri breytingar sem ráðist hefur verið í, eru kostnaðarsamar og ekki síst framþungar í fjárhagslegum skilningi.“*

*ÍSP stendur frammi fyrir því um þessar mundir að tekjuflæði fyrirtækisins sem skýrist af ytri breytingum og viðbrögðum fyrirtækisins við þeim, krefst þess að útreiknað varúðarframlag að upphæð 490 milljónum verði í heild sinni eða að mestu leyti til reiðu svo fljótt sem auðið er. Fyrirtækið hefur að svo stöddu ekki borð fyrir báru til að fjármagna sjálft hreinan kostnað af alþjónustuveitu.“*

### III Niðurstaða

#### 1.

##### *Almennt*

(9) Núgildandi rekstrarleyfi ÍSP var upphaflega útgefið þann dags. 3. desember 2007. Rekstrarleyfið var síðast framlengt með bréfi, dags. 30. desember 2015. Í niðurlagi þess bréfs kemur m.a. fram að rekstrarleyfið skuli gilda á meðan einkaréttur ríkisins er í gildi. Í ný samþykktum lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, en lögin taka gildi 1. janúar 2020, er gert ráð fyrir því að einkaréttur verði afnuminn. Gildandi rekstrarleyfi ÍSP mun því falla niður samhliða afnámi einkaréttarins. Nauðsynlegt er því að ákveða hvort og þá með hvaða hætti þeim þjónustuskuldum sem falla undir alþjónustu verði fyrirkomið hér á landi við gildistöku nýrra laga um pósthjónustu. Með hliðsjón af því sem kemur fram í bréfi ráðuneytisins og þess hvað skammur tími er til stefnu telur PFS nauðsynlegt að taka bráðabirgðaákvörðun um fyrirkomulag alþjónustu hér á landi, enda ógjörningur að ljúka því ferli sem kveðið er á um í 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 að viðhafa skuli við val á alþjónustuveitanda.

#### 2.

##### *Um athugasemdir Íslandspósts*

(10) Athugasemdir ÍSP gefa ekki tilefni til þess að PFS endurskoði þá fyrirætlan sína að taka bráðabirgðaákvörðun um skyldu ÍSP til að sinna alþjónustu á árinu 2020. ÍSP leggur hins vegar áherslu á fjárstreymi félagsins og mikilvægi tímaramma uppgjörs og að félagið hafi ekki, að svo stöddu, borð fyrir báru til að fjármagna sjálft hreinan kostnað af alþjónustu. Eins og fram kemur hér að neðan hyggst PFS fara í opið samráð um fyrirkomulag alþjónustu til framtíðar sem og að ákvarða hreinan kostnað alþjónustuveitanda af alþjónustu m.a. vegna bráðabirgðaákvörðunarinnar. Samhliða verður hugað að því hvernig alþjónustu er best fyrirkomið til framtíðar. Ekki ætti því að koma til þess að ÍSP eða öðru fyrirtæki á markaðnum væri gert skylt að veita alþjónustu, án eðlilegrar greiðslu.

#### 3.

##### *Heimild til bráðabirgðaákvörðunar*

(11) Heimild PFS til þess að taka bráðabirgðaákvörðun er að finna í 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Samkvæmt ákvæðinu er stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun, telji hún það nauðsynlegt, enda sé hætt á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni. Að mati stofnunarinnar eru þeir hagsmunir sem hér um ræðir til þess fallnir að PFS telur sér bæði rétt og skylt, sbr. a. liður 4. töl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003, að taka bráðabirgðaákvörðun á grundvelli sjónarmiða um rétt landsmanna allra til aðgangs að alþjónustu eins og hún er

skilgreind á hverjum tíma, sbr. 1. og 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, og nauðsynjar þess að tryggja samfellu að því er varðar aðgang að alþjónustu. Ljóst má vera að hagsmunir notenda, hvað varðar aðgang að tryggri pósthjónustu, geti farið forgörðum sé ekki fyrir hendi skylda á herðum alþjónustuveitanda að sinna pósthjónustu á landinu öllu.

(12) Í samræmi við grunnreglu 2. mgr. 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, hyggst stofnunin taka endanlega ákvörðun um hvernig réttindum borgaranna til alþjónustu er haganlegast fyrirkomid á árinu 2020. Birt verður samráðsskjal þess efnis á fyrri hluta ársins, sbr. 2. mgr. 11. um pósthjónustu nr. 98/2019, en samkvæmt ákvæðinu skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu. Í samráðinu verður m.a. fjallað um hvort nauðsynlegt sé að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur sem og hversu víðfeðm útnefningin skal vera. Fjallað verður um gæði þjónustu, mögulegar breytingar á þjónustuframboði og um mögulegar forsendur fyrir greiðslu ríkisins á kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

#### 4.

##### *Þjónusta Íslandspóst*

(13) Allir notendur pósthjónustu á Íslandi eiga rétt á alþjónustu sem uppfyllir tilteknar gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði. Samsvarandi þjónusta skal standa til boða notendum sem búa við sambærilegar aðstæður. Alþjónusta skal á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(14) Í samræmi við ákvæði 2. mgr. 9. gr. skal ÍSP inna af hendi eftirfarandi þjónustu:

- 1) Aðgang að afgreiðslustað og póstkössum.
- 2) Dreifing á eftirfarandi póstsendingum, innan lands og á milli landa, fellur undir alþjónustu:
  - a) Bréf allt að 2 kg.,
  - b) pakkar allt að 10 kg. innanlands,
  - c) pakkar allt að 20 kg. milli landa,
  - d) sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.,
  - e) ábyrgðarsendingar og tryggðar sendingar.
- 3) Miða skal við að dreifing þeirra póstsendinga sem falla undir alþjónustu fari fram tvo daga í viku til einstaklinga með fasta búsetu. Dreifingarskyldan takmarkast við þá einstaklinga sem hafa skráð lögheimili eða aðsetur á viðkomandi stað, sbr. 2. gr. laga nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnaði.

Íslandspóstur getur undir sérstökum kringumstæðum fellt niður einstakar ferðir eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma. Undir sérstakar kringumstæður falla t.d. ófærð og aðrir óviðráðanlegir atburðir sem valda því að ómögulegt er að sinna útburði nema með miklum aukakostnaði sem ekki er sanngjarnt að félagið beri.

- 4) Tæming póstkassa sem falla undir alþjónustu skal vera a.m.k. tvisvar í viku.

- 5) Gjaldskrá félagsins skal taka mið af þeim reglum sem fram koma í 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.
- 6) Alþjóðlegar skuldbindingar.  
Íslandspóstur skal haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála svo fremi þeir gangi ekki gegn lögum um pósthjónustu nr. 98/2019. Íslandspóstur skal taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operator) hjá Alþjóða póstsambandinu (UPU) vegna alþjóðlegra skuldbindinga á sviði póstmála.

## 5.

### *Varúðarframlag*

(15) Í bréfi ráðuneytisins þann 27. nóvember 2019 er vísað til fyrra bréfs ráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019 þar sem stofnuninni er falið að undirbúa útnefningu alþjónustuveitanda, með vísan til 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019. Í því bréfi var einnig lagt til að stofnunin ákvarði „varúðarframlag“ til handa mögulegum alþjónustuveitanda sem kæmi til útborgunar á árinu 2020, ef stofnunin mæti það svo að slíkt væri nauðsynlegt til að tryggja alþjónustu um land allt.

(16) Síðan segir:

*„Ráðuneytið hefur ákveðið að varúðarframlag þetta geti numið allt að 250 m.kr. og er mögulegt að greiða það út í byrjun árs 2020.“*

(17) Með hliðsjón af ofangreindu og til að tryggja alþjónustu um land allt, telur PFS að rétt sé að ákvarða „varúðarframlag“ til handa ÍSP. Ákvörðun um réttmæti þess er einkum byggð á fyrri niðurstöðum PFS, að því er varðar alþjónustubyrði ÍSP vegna dreifingar í dreifbýli, einkum ákvörðun PFS nr. 17/2015 að teknu tilliti til ákvörðunar PFS nr. 34/2015. Auk þess er höfð hliðsjón af þeim sviðsmyndum sem ÍSP hefur gert vegna mögulegs kostnaðar fyrirtækisins við gerð þjónustusamnings, en útreikningar ÍSP taka mið af viðauka II við ný lög nr. 98/2019 um pósthjónustu.

(18) Jafnframt verður ekki, að mati PFS, horft fram hjá því að samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu skal gjaldskrá fyrir alþjónustu vera sú sama um allt land. Allt bendir til að þessi nýja kvöð muni hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir ÍSP, sem eðlilegt er að ríkið beri kostnaðinn af, enda er ákvörðun Alþingis m.a. rökstudd með tilliti til byggðasjónarmiða. Hversu miklar hinar fjárhagslegu afleiðingar verða af þessari nýju skyldu er hins vegar erfitt að segja nákvæmlega til um á þessari stundu.

(19) Um er að ræða innborgun upp í alþjónustubyrði á árinu 2020, en ekki liggur fyrir hver hún mun verða endanlega.

(20) Í athugasemdum fyrirtækisins er þess krafist að útreiknað varúðarframlag að upphæð 490 millj. kr. verði í heild sinni eða að mestu leyti til reiðu svo fljótt sem auðið er. Eins og vikið er að hér að ofan hyggst PFS efna til samráðs við hagsmunaaðila um mögulegt fyrirkomulag alþjónustu í framtíðinni. Jafnframt mun fara fram sjálfstæð greining á kostnaði vegna alþjónustubyrði. Engin staðfesting liggur því fyrir um að þessi kostnaður muni verða 490 millj. kr. á árinu 2020. Þó telur PFS rétt að taka fram að einungis verður hægt að bæta tap vegna alþjónustubyrði sem telst vera ósanngjörn byrði og fellur til á árinu 2020.


(21) PFS telur því eðlilegt, m.a. með hliðsjón af bréfi ráðuneytisins, dags. 27. nóvember 2019, að ákvarða „varúðarframlag“ til handa ÍSP að upphæð 250 millj. kr., sem komi til greiðslu í upphafi ársins 2020. Varúðarframlagið er greitt út með þeim fyrirvara að ef alþjónustubyrði er metin til lægri fjárhæðar en sem nemur upphæð varúðarframlagsins komi til endurgreiðslu Íslandspóstis sem nemur hinu ofgreidda framlagi.


(22) Ákvörðun um endanlegt framlag sem og forsendur þess mun verða tekin á árinu 2020.

### *Ákvörðunarorð*

- 1. Íslandspóstur ohf. skal veita alþjónustu eins og henni er lýst í kafla III.4.**
- 2. Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir varúðarframlag til handa Íslandspósti ohf. að upphæð 250 millj. kr., vegna alþjónustu sem veita skal á árinu 2020, sem greiðast skal úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu. Varúðarframlagið er greitt út með þeim fyrirvara að ef alþjónustubyrði er metin lægri komi til endurgreiðslu af hálfu Íslandspóstis til ríkissjóðs.**
- 3. Ákvörðunin tekur gildi þann 1. janúar 2020 og mun gilda þar til Póst- og fjarskiptastofnun hefur lokið útnefningarferli við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, en þó eigi lengur en til 31. desember 2020.**
- 4. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 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, 11. desember 2019*

  
Hrafnkell V. Gíslason

  
Friðrik Pétursson