



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 4/2019

#### **Erindi Íslandspóstis ohf. um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar**

(Mál nr. 2019020058)

#### **I.**

##### **Erindið**

(1) Með bréfi, dags. 9. janúar 2019, óskaði Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) eftir að gerðar yrðu verðbreytingar á bréfum innan þyngdarflokksins 0-50 gr. Nánar tiltekið sagði ÍSP:

„Með vísan til 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 óskar Íslandspóstur hf. hér með eftir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar á hækkun verð bréfa innan þyngdarflokksins 0-50 gr.

Íslandspóstur áformar að hækka verð eftirfarandi flokka, frá og með 1. febrúar 2019, eða um leið og samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar liggur fyrir, sem hér segir:

*Almenn bréf 0-50 gr.: hækkar úr 180 kr. í 195 kr.*

*Magnpóstur 0-50 gr.: hækkar úr 126 kr. í 140 kr.*

*Gert er ráð fyrir að tekjuauki Íslandspóstis á árinu verði um 200 millj. kr. nái ofangreind hækkun fram að ganga.*

*Með bréfi dagsettu þann 6. janúar 2015 setti Póst- og fjarskiptastofnun fram þau atriði og upplýsingar sem talið er að þurfi að liggja fyrir svo tækt sé fyrir stofnunina að samþykkja erindi Íslandspóstis um breytingar á verðskrá innan einkaréttar. Hér á eftir er fjallað um þessi atriði og vísað í gögn erindinu til stuðnings ef við á:*

*1. Ársreikningar sl. árs (samstæða).*

*Vísað er til ársreiknings Íslandspóstis fyrir árið 2017 sem fyrirliggjandi er hjá Póst- og fjarskiptastofnun og á heimasíðu Íslandspóstis, postur.is.*

2. *Kostnaðarbókhald (afkomulíkan) sl. árs.*

*Vísað er til kostnaðarbókhalds fyrir árið 2017 sem afhent hefur verið Póst- og fjarskiptastofnun.*

3. *Nýjasta árshlutauppgjör (samstæða).*

*Meðfylgjandi er nýjasti fyrirbyggjandi árshlutareikningur félagsins sem er fyrir tímabilið janúar til september 2018, merkt fylgiskjal 1.*

4. *Útkomuspá ársins (samstæða)*

*Meðfylgjandi eru drög að áætlun ársins 2019, merkt fylgiskjal nr. 2, þar sem útkomuspá fyrir árið 2018 kemur fram. Fjallað var um áætlunina á fundum stjórnar Íslandspósts þann 26. nóvember, 3. desember og 17. desember sl. og er fyrirhugað að afgreiða hana á fundi stjórnar þann 28. janúar nk. Í áætluninni er gert ráð fyrir um 17% magnminnkun einkaréttar á árinu 2019 en það er ný spá eftir að niðurstöður fyrir árið 2018 liggja fyrir en um 15% magnminnkun var í einkarétti á árinu 2018. Mestur var samdráttur hjá [...]¹% milli ára og um 30-35% samdráttur er í jólakortum. Samdráttur í desember milli árunna 2017 og 2018 var um 29%. Sú spá sem unnið er með nú var uppfærð í 17% úr 12% frá því í haust í ljósi niðurstöðu síðustu mánaða ársins og upplýsinga og samtala við viðskiptavinum.*

*Í áætluninni fyrir árið 2019 hefur verið tekið tillit til verðhækkana, bæði innan einkaréttar skv. erindi þessu og vegna annarra vara sem reiknað er með að verði á bilinu 3-10%. Jafnframt hefur verið tekið tillit til ýmissa kostnaðarlækkana sem felast að mestu í frestun útgjalda sem unnt er að fresta til skamms tíma.*

*Í áætluninni hefur ekki verið tekið tillit til áhrifa komandi kjarasamninga en gera má ráð fyrir að um verulegar kostnaðarhækkunir verði að ræða hjá Íslandspósti í kjölfar samninganna en hvert prósentustig í hækkun kjarasamninga leiðir til um 52 millj. kr. kostnaðarhækkunar á ársgrundvelli að öðru óbreyttu.*

*Ljóst er að ekki er unnt að reka fyrirtæki miðað við þá áætlun sem hér er sett fram. Um er að ræða frumáætlun sem lýsir þeirri stöðu sem uppi er miðað við óbreyttar forsendur og Póst- og fjarskiptastofnun er kunnugt um. Til að unnt verði að halda uppi alþjónustu á árinu 2019 er því ljóst að grípa þarf til aðgerða sem eru nú til umfjöllunar innan stjórnar Íslandspósts og hjá yfirvöldum. Þær lúta bæði að aukningu tekna og lækkun gjalda og niðurstöður liggja ekki fyrir.*

*Í því ljósi að ekki hefur verið tekið tillit til kostnaðarhækkana vegna kjarasamninga er því mögulegt að erindi um frekari verðhækkunir verði sent Póst- og fjarskiptastofnun síðar á árinu.*

*Sú verðhækkun sem fyrirhuguð er samkvæmt erindi þessu hefur ekki áhrif á aðrar aðgerðir sem kann að vera gripið til og öfugt enda einungis verið að koma til móts við hluta af tekjutapi vegna magnminnkunar, sbr. lið nr. 11.*

5. *Umfjöllun um helstu breytingar frá síðasta erindi um verðbreytingar.*

---

¹ Felld niður vegna trúnaðar.

Við gerð áætlana fyrir árið 2018 var gert ráð fyrir um 7% magnminnkun bréfa innan einkaréttar en niðurstöður ársins benda til að magnminnkun verði um 15% eða rétt tæplega 19 millj. stk. Tekjur vegna einkaréttar eru um 480 millj. kr. lægri á árinu 2018 en gert hafi verið ráð fyrir í áætlun, bæði vegna meiri magnminnkunar en gert hafði verið ráð fyrir og vegna þess að gert hafði verið ráð fyrir um 100 millj. kr. tekjuauka vegna verðhækkana sem ekki gengu eftir.

6. Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir árið 2017, sbr. tl. 8.1. í ákv. 18/2013, hefur verið afhentur Póst- og fjarskiptastofnun.
7. Unnið er að sérgreindum rekstrarreikningi fyrir rekstraráætlun ársins 2019, sbr. t. 8.1. í ákv. 18/2013 og verða niðurstöður sendar Póst- og fjarskiptastofnun á næstu dögum.
8. Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir árið 2017, sbr. tl. 8.3. í ákv. 18/2013 hefur verið afhent Póst- og fjarskiptastofnun.
9. Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir útkomuspá ársins, sbr. tl. 8.1. í ákv. 18/2013 eru meðfylgjandi á fylgiskjali nr. 3. Álagsstuðlar og skipting kostnaðar var uppfærð miðað við janúar til september 2018 en endanleg skipting fyrir árið 2018 mun ekki liggja fyrir fyrr en endanleg afkoma ársins liggur fyrir og lokið hefur verið við gerð afkomulíkans miðað við uppfærða stuðla og kostnaðarskiptingu fyrir heilt ár. Þess er þó vænst að ekki verði um verulegar breytingar að ræða þar sem um töluverðar breytingar urðu fyrstu níu mánuði ársins 2018 miðað við heilt ár 2017 og eru þær breytingar væntanlega nokkuð lýsandi fyrir heilt ár.
10. Yfirlit yfir magn og tekjur einkaréttar á árinu 2018 er að finna á fylgiskjali nr. 4.
11. Spá um magn- og tekjuþróun einkaréttar 2018 og 2019.

Í meðfylgjandi áætlun er miðað við um 17% magnminnkun á árinu 2019. Það er svokölluð „miðspá“ en hjartsýn áætlun, sem í ljósi niðurstaðna ársins 2018 og annarra upplýsinga er ekki raunhæf gerði ráð fyrir 12% magnminnkun. Svartsýnisspá gerir ráð fyrir allt að 26% magnminnkun. Tekjuminnkun vegna 17% magnminnkunar yrði um 300 millj. kr. að öðru óbreyttu.“

## **II. Málsmeðferð**

### 1.

#### *Almennt*

(2) Eins og ÍSP vísar til í umsókn félagsins, sbr. m.a. bréf PFS, dags. 6. janúar 2015, þurfa tiltekin gögn að fylgja með erindum félagsins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Í þeim gögnum sem fylgdu með erindi félagsins vantaði hluta af þessum gögnum og/eða nauðsynlegt var að endanleg gögn lægju fyrir áður en hægt væri að taka endanlega afstöðu til beiðninnar með samþykki eða eftir atvikum með höfnun.

(3) Með tölvupósti PFS þann 18. janúar sl., óskaði stofnunin því eftir eftirfarandi viðbótargögnum og upplýsingum frá ÍSP:

1. Drög að kostnaðarlíkani 2018 (LRAIC) og sérgreindur rekstrarreikningur miðað við árgreiðsluaðferð, skv. útkomuspá 2018 (WACC 8%).
2. Yfirlit yfir þær breytingar sem voru gerðar á kostnaðarlíkani Íslandspósts frá 2017 og fyrirhugaðar breytingar vegna október til desember 2018.
3. Sérgreindur rekstrareikningur fyrir rekstraráætlun ársins 2019, sbr. lið nr. 7. í bréfi ÍSP.
4. Áætlaður sparnaður 2019 vegna fækkun dreifingardaga í þéttbýli sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018, heildarsparnaður skipt niður á starfsþætti.
5. Útreikningur og forsendur á bak við 200 millj. kr. tekjuhækkun og 300 millj. kr. tekjulækkun vegna magnminnkunar.
6. Yfirlit yfir tekjur og magn innan einkaréttar sundurliðað fyrir mánuðina október, nóvember og desember.

(4) Vakin var sérstaklega athygli á því að því fyrr sem umbeðin gögn liggja fyrir því fyrr gæti stofnunin tekið afstöðu til þess erindis sem lægi fyrir og eftir atvikum samþykkt þær gjaldskrárbreytingar sem ÍSP færi fram á.

## 2.

### *Svar Íslandspósts*

(5) ÍSP sendi drög að ársreikningi ársins 2018 með tölvupósti, dags. 15. febrúar sl. Á tímabilinu 18.-22. febrúar sl. bárust síðan endanleg gögn frá fyrirtækinu, sbr. fyrirspurn PFS, dags. 18. janúar 2019, s.s. drög að kostnaðarlíkani 2018 (LRAIC), sérgreindur rekstrarreikningur, yfirlit yfir breytingar í kostnaðarlíkani fyrirtækisins frá árinu 2017, sérgreindur rekstrarreikningur fyrir rekstraráætlun ársins 2019, sem og önnur þau gögn sem PFS kallaði eftir.

(6) Öll nauðsynleg gögn lágu því ekki endanlega fyrir fyrr en þann 22 febrúar sl. Frá þeim degi hefur stofnunin 15 virka daga til að samþykkja eða hafna erindi ÍSP um breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

## III.

### Niðurstaða

## 1.

### *Forsaga*

(7) Með ákvörðun PFS nr. 21/2018, hafnaði PFS erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Höfnun stofnunarinnar byggði m.a. á því að krafa félagsins um 8% hækkun, sem byggðist á magnminnkun, hafi verið hærri en sem næmi tekjutapi félagsins af umræddri magnminnkun.

(8) Jafnframt taldi stofnunin að taka yrði tillit til þess að starfsþáttayfirlit ÍSP fyrir árið 2017 sýndi góða afkomu innan einkaréttar, sem styrkti afkomugrundvöll ársins 2018. Einnig hafi forsendur um hagræði við vinnslu og dreifingu bréfa sem fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 2/2018 gengið efir að stærstum hluta og dragi þar með úr þörf á hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

(9) Það var því niðurstaða PFS að hafna erindi ÍSP, eins og það var lagt fram, s.s. um magnminnkun, afkomu einkaréttar og að teknu tilliti til þess hagræðis sem hlaut af þjónustubreytingunni þann 1. febrúar 2018.

(10) Stofnunin tók hins vegar fram að fljótlega kynnu að skapast þær aðstæður varðandi einkaréttinn vegna síminnkandi magns, að óhjákvæmilegt verði að hækka einingarverð ef miða á við það kostnaðarmódel og forsendur sem stuðst hefur verið við hingað til. Hvort að best væri að bregðast við þessum aðstæðum með því að hækka gjaldskrá innan einkaréttar í takt við magnminnkun væri hins vegar ákvörðun sem ÍSP yrði að taka, enda væri PFS hér eftir sem hingað til bundið af ákvæðum 4-6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 við mat á sínu samþykki við gjaldskrárbreytingum á einkarétti. Með bréfi, dags. 9. janúar 2019, barst PFS síðan erindi félagsins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Í rökstuðningi félagsins er einkum vísað til mikillar magnminnkunar sem orðið hefur á bréfum innan einkaréttar að undanfögnu. En félagið gerir ráð fyrir 17% magnminnkun innan einkaréttar á árinu 2019, sjá nánar kafla III.2 þar sem gerð er grein fyrir þeirri þróun sem verið hefur á magni bréfaþósts innan einkaréttar. Tekjuauki vegna þessarar breytingar á gjaldskrá áætlað fyrirtækið að verði um 200 millj. kr.

(11) Jafnframt leggur félagið fram og vísar til tiltekinna upplýsinga sem PFS hafi kveðið á um að þyrftu að liggja fyrir, sbr. bréf PFS dags þann 6. janúar 2015, svo stofnuninni væri tækt að samþykkja erindi ÍSP um breytingar á verðskrá innan einkaréttar. Telur fyrirtækið að þær upplýsingar liggi nú fyrir. Verður nú gerð grein fyrir afstöðu PFS til þeirra atriða sem ÍSP vísar til í erindi sínu. Áður en til þess kemur er hins vegar nauðsynlegt að svara nokkrum af þeim almennu skýringum sem fyrirtækið gefur fyrir nauðsyn þess að gjaldskrá innan einkaréttar sé hækkuð. Undir tölulið 4 í erindi félagsins þar sem ÍSP gerir grein fyrir útkomuspá ársins 2018 vísar fyrirtækið til þess að til að unnt verði að halda uppi alþjónustu á árinu 2019 sé ljóst að grípa þurfi til aðgerða sem séu til umfjöllunar innan stjórnar ÍSP og hjá yfirvöldum. Lúti þær bæði að aukningu tekna og lækkun gjalda og að niðurstöður liggi ekki fyrir. Vegna þessa telur PFS rétt að benda á að gjaldskrá félagsins innan einkaréttar hefur á undanfögnu árum stutt við samkeppni innan alþjónustu, en tekið hefur verið tillit til, að mati PFS, hinnar „hefðbundnu“ alþjónustubyrði við samþykkt PFS á gjaldskrá félagsins. Niðurstaða starfspáttayfirlitsins á undanfögnu árum bendir einnig til þess að fullt tillit hafi verið tekið til alþjónustubyrði félagsins á undanfögnu árum. Tap félagsins vegna erlendra sendinga og hvernig á að bregðast við því er hins vegar sjálfstætt úrlausnarefni. Unnið er að úrlausn þess til framtíðar innan samgönguráðuneytisins.<sup>2</sup>

(12) Hvað varðar önnur atriði sem PFS telur nauðsynlegt að fjalla um vísast til kaflanna hér að neðan.

## 2.

### *Um magnminnkun*

(13) Í þeirri áætlun sem ÍSP vísar til um magnminnkun innan einkaréttar á árinu 2019 er gert ráð fyrir að hún verði um 17%. Vísar ÍSP til þess að um nýja spá sé að ræða sem gerð hafi verið eftir að niðurstöður ársins 2018 lágu fyrir, en samdráttur þess árs hafi verið um 15%. Einnig tiltekur ÍSP að mesti samdrátturinn hafi orðið hjá [...] milli ára og að hliðstæður samdráttur hefði orðið í póstsendingu á jólakortum eða um 30-35% samdráttur. Ef borið er saman

---

<sup>2</sup> Rétt er að taka fram að Íslandspóstur hefur sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árin 2013-2017, umsóknin tekur bæði til „hefðbundinnar“ alþjónustubyrði sem og dreifingu á erlendum póstsendingum en félagið er skylt að veita tiltekna þjónustu sem fellur undir alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.

póstmagn í desember milli ára 2017 og 2018 hafi samdrátturinn verið um 29%. Við gerð þeirrar spá sem unnið er eftir varðandi magn innan einkaréttar á árinu 2019 hafi verið tekið tillit til þessara breytinga sem orðið höfðu á síðustu mánuðum sem og tekið mið af samtölum við viðskiptavini félagsins.

(14) Ljóst er af þeim tölum um magnminnkun sem ÍSP leggur fram, að sú þróun sem verið hefur á undanförunum árum heldur áfram, þ.e. fyrirtæki sem og opinberar stofnanir draga sífellt úr hefðbundnum bréfasendingum til viðskiptavina sinna. Í staðinn er hins vegar boðið upp á ýmis rafræn samskipti, sem og aðgang að gögnum í gegnum heimasíður fyrirtækja eða island.is. Gera má ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram enda hafa t.d. flest fjármálafyrirtæki sem og opinberir aðilar á stefnuskrá sinni að draga úr pappírnotkun og heimsendingu á reikningum og yfirlitum og öðrum pósti. Hvort að hægt sé að draga úr þessari þróun að hægja á henni á einhvern hátt er erfitt að segja til um með vissu. Í þessu samhengi er einnig rétt að geta þess að umhverfissjónarmið geta spilað inn í viðhorf sendanda pósts. Til eru þeir aðilar á markaði sem halda því fram að ef tekin yrði upp D+2 þjónusta í stað D+3 sem er grunnþjónustan í dag þá muni það verða til þess að draga muni úr því falli sem nú á sér stað.

(15) Í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu eins og henni var breytt með reglugerð nr. 595/2017 er eftirfarandi ákvæði um gæði þjónustu:

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

*Að lágmarki skal 85 af hundraði pósts í hægari flokki (B-póstur) borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Krafan miðast við þriggja mánaða tímabil.*

*Hafi rekstrarleyfishafi fækkað dreifingardögum, sbr. 10. gr., skal þó að lágmarki 85 af hundraði pósts samkvæmt 2. mgr. borinn út a.m.k. innan fjögurra daga frá póstlagningu (D+4), og 97 af hundraði innan sex daga (D+6). Tilgreint hlutfall samkvæmt 3. mgr. skal a.m.k. miðast við sex daga (D+6).“*

(16) Eins og ákvæðið ber með sér er hér um lágmarkskröfur að ræða m.ö.o. ÍSP getur, ef fyrirtækið telur að það þjóni hagsmunum sínum, boðið upp á önnur og betri gæði t.d. D+2.

(17) Í samráði PFS við hagsmunaaðila, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2018, var því m.a. haldið fram að ein af ástæðum þess að magnið færi sífelld minnkandi væru versnandi gæði þjónustunnar vegna fækkunar dreifingardaga.

(18) Í erindi ÍSP er m.a. vikið að því að magnminnkun ársins 2018 hafi verið meiri en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir. Tekjusamdráttur félagsins vegna minna magns á árinu 2018 hafi numið um 480 millj. kr. Þessa magnminnkun umfram áætlanir má mögulega reka til þriggja þátta: Í fyrsta lagi að verð fyrir þjónustuna sé orðið of hátt. Í öðru lagi að sú breyting sem ÍSP gerði þann 1. febrúar 2018 þegar A og B póstur voru sameinaðir í einn flokk með D+3 þjónustu hafi ekki að öllu leyti verið að svara þörfum markaðarins og breytingin þar með aukið magnminnkun meira en ella hefði orðið. Í þriðja lagi að aukning í rafrænni þjónustu hafi verið meiri en félagið hafi gert ráð fyrir. Erfitt er að segja fyrir um vægi hvers þessa þátta í þeim breytingum sem urðu á árinu 2018. ÍSP ætti hins vegar að vera í hvað bestri stöðu við að meta

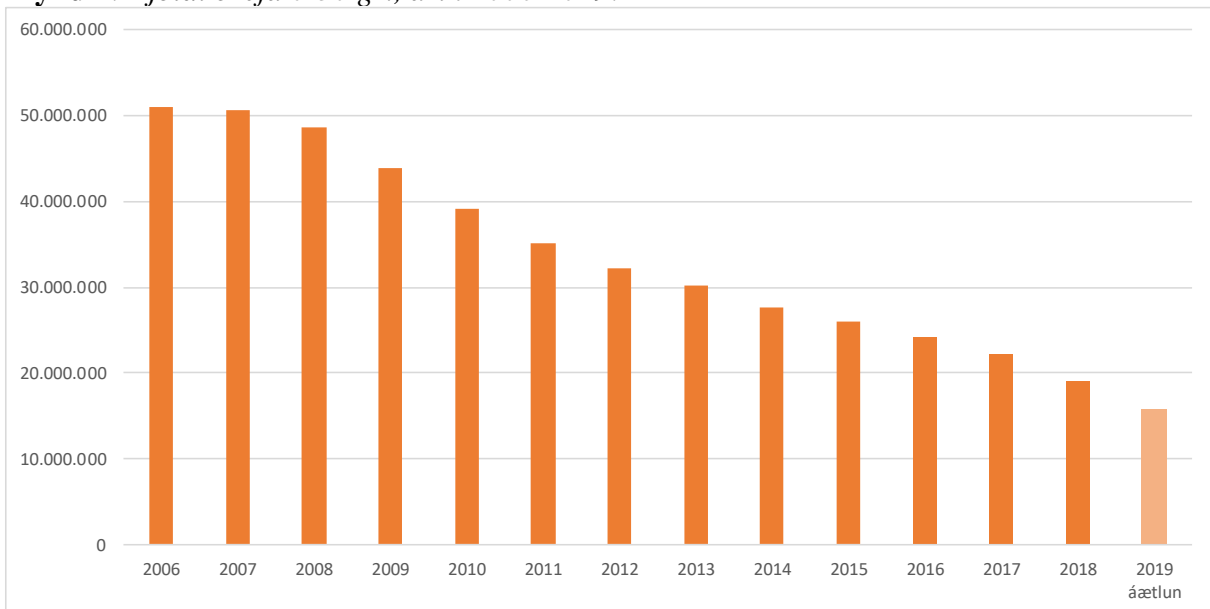
til hvaða mótvægisáðgerða mögulega ætti að grípa hér til, t.d. hvort að breyting úr D+3 í D+ 2 muni breyta einhverju hér um. Núverandi löggjöf ætti alla vega ekki að koma í veg fyrir að félagið gæti farið í mótvægisáðgerðir vegna minnkandi magns, s.s. að bjóða upp á D+2 þjónustu.

(19) Mismunandi er, t.d. á Norðurlöndunum, hvaða efri mörk eru sett varðandi afhendingu póstsendinga. Í Noregi er miðað við 2 virka daga frá móttöku póstsendingar, 5 virka daga í Danmörku og 4 virka daga í Finnlandi. En í öllum þessum löndum hefur líkt og hér á landi verulega dregið úr magni póstsendinga á undanförunum árum.

(20) Norðurlöndin hafa því farið ólíkar leiðir að því er viðkemur afhendingartíma póstsendinga. Grunnstefið er hins vegar það sama alls staðar þ.e. að draga úr kostnaði og aðlaga dreifikerfið að því póstmagni sem er í umferð.

(21) Á yfirliti hér að neðan má sjá hver magnminnkunin hefur verið frá árinu 2006.

**Mynd 1.-Fjöldi bréfa 0-50 gr., árin 2006-2019.**



Heimild: Íslandspóstur.

### 3.

#### *Um rökstuðning Íslandspósts fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar*

(22) Í erindi ÍSP er vísað til bréfs PFS, dags. 6. janúar 2015, þar sem er að finna ákveðnar leiðbeiningar um þau atriði og upplýsingar sem þurfa að liggja fyrir svo PFS sé tækt að komast að niðurstöðu um verðbreytingar innan einkaréttar. Er í erindi félagsins að finna umfjöllun um hvern að þessum liðum eða vísað til viðeigandi yfirlita sem fyrirtækið hefur birt.

(23) Beiðni ÍSP er um að PFS samþykki 8-11% hækkun gjaldskrár innan einkaréttar eða sem nemur um 200 millj. kr. tekjuauka á árinu 2019. Beiðnin byggir á spá um að magn innan einkaréttar á árinu 2019 muni minnka um 17% frá árinu 2018. Sérstaklega er tiltekið að aðrir liðir eins og kostnaður vegna komandi kjarasamninga sé ekki tiltekinn sem rök fyrir þeirri beiðni sem nú liggur fyrir hjá PFS. Samkvæmt upplýsingum frá ÍSP leiðir hvert prósentustig í hækkun kjarasamninga til um 52 millj. kr. kostnaðarhækkunar á ársgrundvelli að öðru óbreyttu.

(24) Stofnunin hefur nú yfirfarið erindi ÍSP, meðfylgjandi gögn, skýringar og umbeðin viðbótargögn, svo og þær ályktanir sem ÍSP hefur dregið af þeim.

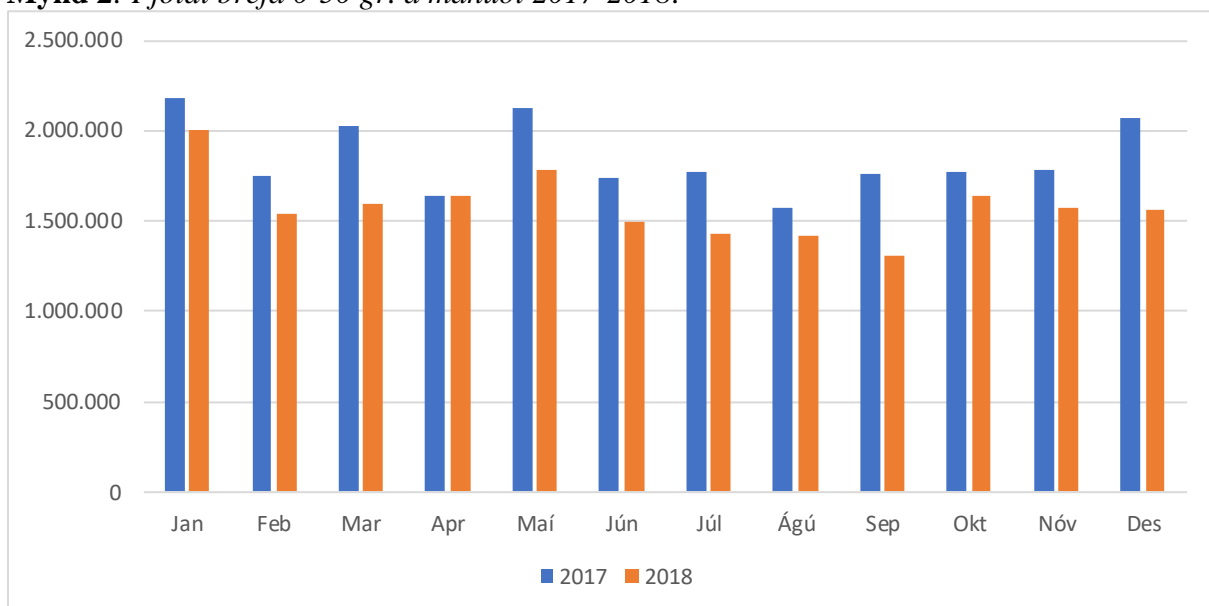
(25) Eins og vikið er að hér að ofan var það afstaða stofnunarinnar í ákvörðun PFS nr. 21/2018, að endanleg ábyrgð á því hvort að hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar væru rétt viðbrögð við sífellt minnkandi magni væri ÍSP. Orðaði stofnunin það með eftirfarandi hætti:

*„Hvort að best sé að bregðast við þessum aðstæðum með því að sækja um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar í takti við magnminnkun er ákvörðun sem ÍSP verður að taka. Félagið hefur nákvæmar upplýsingar um eigin rekstrarþætti, s.s. magntölur, fjölda útlandasendinga og afkomu eininga. Á grundvella þessara upplýsinga verður félagið á hverjum tíma að bregðast við og upplýsa stofnunina með formlegum hætti vilji það að stofnunin taki tillit til þessara þátta í ákvörðunum sínum. PFS er hér eftir sem hingað til bundið af ákvæðum 4-6. mgr. 16. gr. við mat á sínu samþykki við gjaldskrárbreytingum á einkarétti.“*

(26) Af erindinu verður því ekki dregin önnur ályktun en að félagið telji það rétt viðbrögð við núverandi markaðsaðstæður að hækka gjaldskrá innan einkaréttar.

(27) Á mynd 2 sést þróun bréfamagns á mánuði 2017-2018, en vaxandi fall var í magni bréfa innan einkaréttar á árinu 2018 og nam fallið á seinni hluta ársins tæplega 17% miðað við fyrra ár. Í því ljósi er ekki óraunhæft að ÍSP geri ráð fyrir 17% magnminnkun á árinu 2019 eins og fyrirtækið gerir í áætlun sinni. Sama þróun virðist eiga sér stað í upphafi ársins 2019 ef miðað er við magnminnkun í janúar.

**Mynd 2.-Fjöldi bréfa 0-50 gr. á mánuði 2017-2018.**



Heimild: Íslandspóstur.

(28) Endurskoðuð gögn ÍSP um magnminnkun ársins 2019, sem og sá samdráttur sem varð á árinu 2018 sýna að tekjutap félagsins vegna þess mun verða um 400 millj. kr. að óbreyttu. Sú hækkun sem boðuð er mun á móti skila félaginu um 200 millj. kr. tekjum á árinu 2019. Hækkunin mun því ekki duga til að vega upp á móti áætluðu tekjutapi fyrirtækisins vegna magnminnkunar innan einkaréttar án frekari hagræðingaradrgerða, sbr. lið 11 í erindi félagsins en ljóst er að sparnaður vegna útburðar í þéttbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018 kom ekki að fullu fram á árinu 2018.



#### 4.

##### *Afkoma einkaréttar*

(29) Í ákvörðun PFS nr. 21/2018 þar sem PFS hafnaði beiðni ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar var einnig litið til þess að samkvæmt starfsþáttayfirliti ÍSP fyrir árið 2017 að afkoma félagsins af einkarétti hefði verið jákvæð um 414 millj. kr.

(30) Samkvæmt starfsþáttaryfirliti ÍSP var afkoma einkaréttar [...] kr. á árinu 2018 eða tæplega [...] % af veltu. Tekjur lækkuðu um [...] millj. kr. frá fyrra ári að mestu vegna magnminnkunar, en á móti vegur [...] millj. kr. sparnaður, aðallega vegna útburðar í þéttbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018. Auk þess gætir áhrifa aukins magns vara sem falla undir samkeppni innan alþjónustu á sama tíma og magn einkaréttar minnkar umtalsvert með samsvarandi minnkun hlutdeildar í sameiginlegum og samtengdum kostnaði.

(31) Framangreint er í samræmi við mat PFS um höfnun á verðhækkun einkaréttar, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2018, sem gerir það að verkum að ekki eru forsendur til að taka sérstakt tillit til afkomu fyrra árs á þessu stigi við afgreiðslu á fyrirliggjandi hækkunarbeiðni, enda er beiðni ÍSP eingöngu byggt á neikvæðri magnþróun.

#### 5.

##### *Samanburður við „sambærilegar“ gjaldskrár á Norðurlöndum<sup>3</sup>*

(32) Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg.

(33) Við samanburð á viðkomandi gjaldskrár þarf m.a. að hafa í huga að á Íslandi er dreifing bréfasts með þeim hætti að móttakendur fái til sín bréfast annan hvern dag með þjónustustig D+3, þ.e. að pósturinn er borinn út til móttakanda innan þriggja daga frá móttöku frá og með 1. febrúar 2018 sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 2/2018. Sambærileg breyting á þjónustuframboði hefur einnig átt sér stað á hinum Norðurlöndunum og er póstur afhentur innan 2 virkra daga í Noregi, innan 5 virkra daga í Danmörk og innan 4 virkra daga í Finnlandi. Í samanburðinum er því ekki lengur um að ræða A og B póst sbr. fyrri samanburði stofnunarinnar á gjaldskrár innan Norðurlanda heldur almennur póstur innanlands fyrir 0-50g<sup>4</sup>.

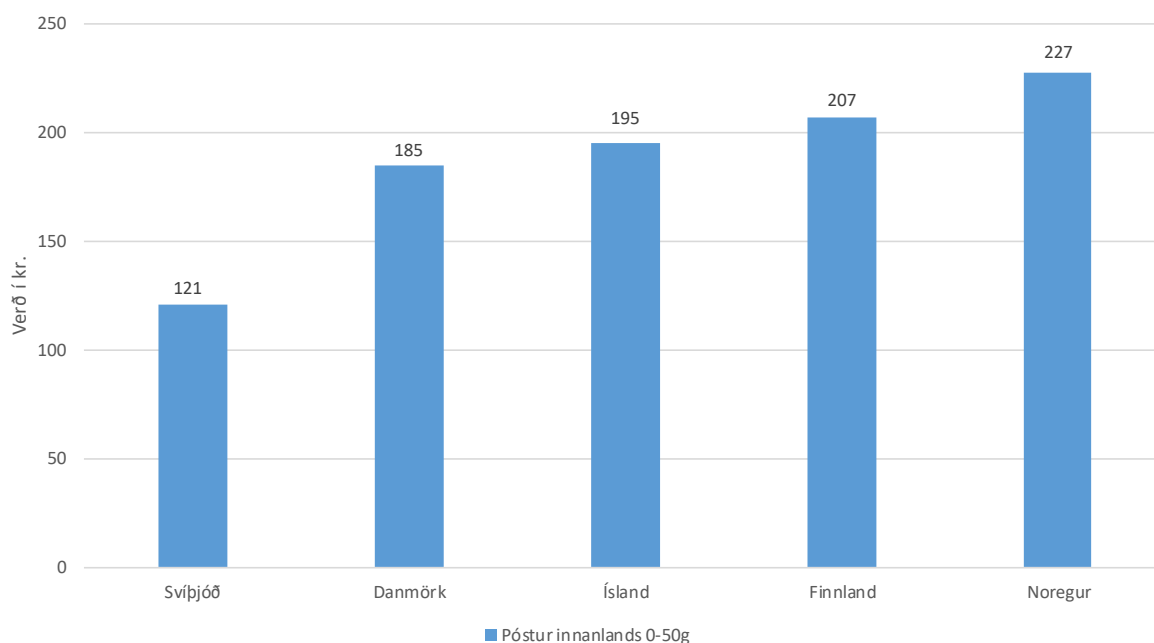
(34) Mynd 3 sýnir samanburð í krónum talið sem leiðir fram að ÍSP er í miðsætinu af Norðurlöndunum fimm varðandi verðlagningu á dreifingu bréfasts innanlands miðað við hin Norðurlöndin ef hækkunin gengur eftir.

---

<sup>3</sup> Í samanburðinum miðar PFS við ódýrasta þyngdarflokk sem neytendum stendur til boða, en um getur verið að ræða 0-20 gr. eða 0-50 gr. í einstökum löndum. Einnig er horft til þess að um 90% af einkaréttarpósti á Íslandi var undir 20 gr. áður en 0-20 gr. og 21-50 gr. þyngdarflokkarnir voru sameinaðir í einn 0-50 gr. flokk þann 1. mars 2010.

<sup>4</sup> Lægsti þyngdarflokkur í Danmörk er 0-100g og 0-20g í Noregi.

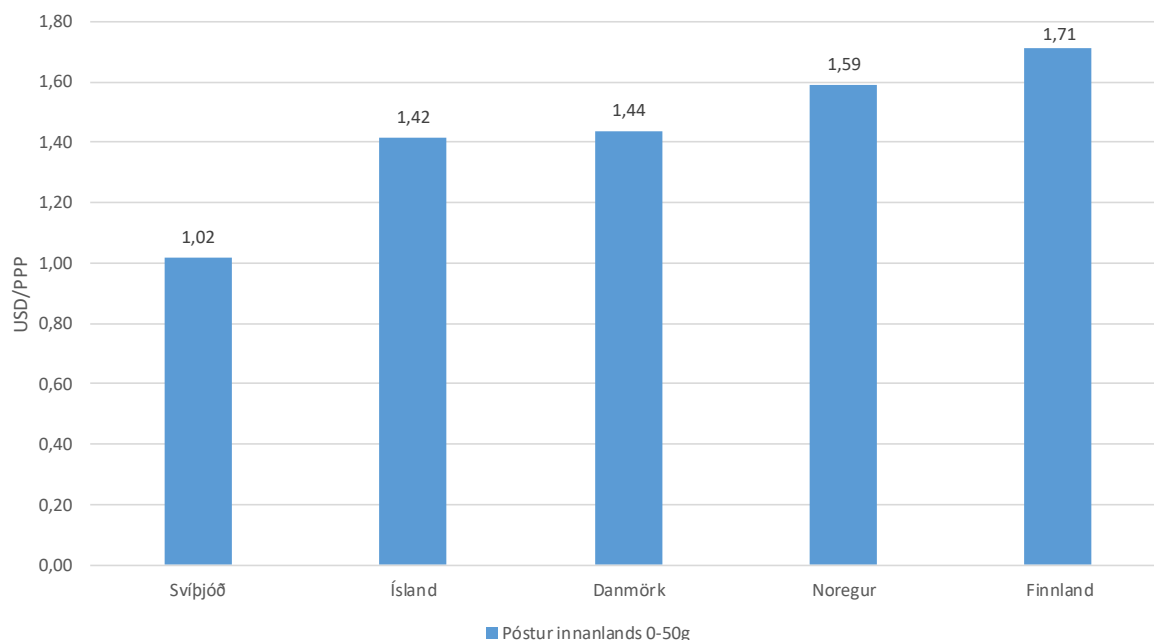
### Mynd 3. – Norrænn verðsamanburður<sup>5</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

(35) Mynd 4 sýnir að ef tillaga ÍSP um hækkun gengur eftir og hún borin saman við sömu gjaldskrár miðað við jafnvirðisígildi, kemur í ljós að fyrirtækið yrði í fjórða sæti hvað varðar verðlagningu á pósti innanlands fyrir 0-50g.

### Mynd 4. - Norrænn verðsamanburður í US m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>6</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun/OECD.

<sup>5</sup> Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla fyrir mánuðina nóvember til janúar 2019 skv. Seðlabanka Íslands.

<sup>6</sup> Jafnvirðisígildi (PPP), sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

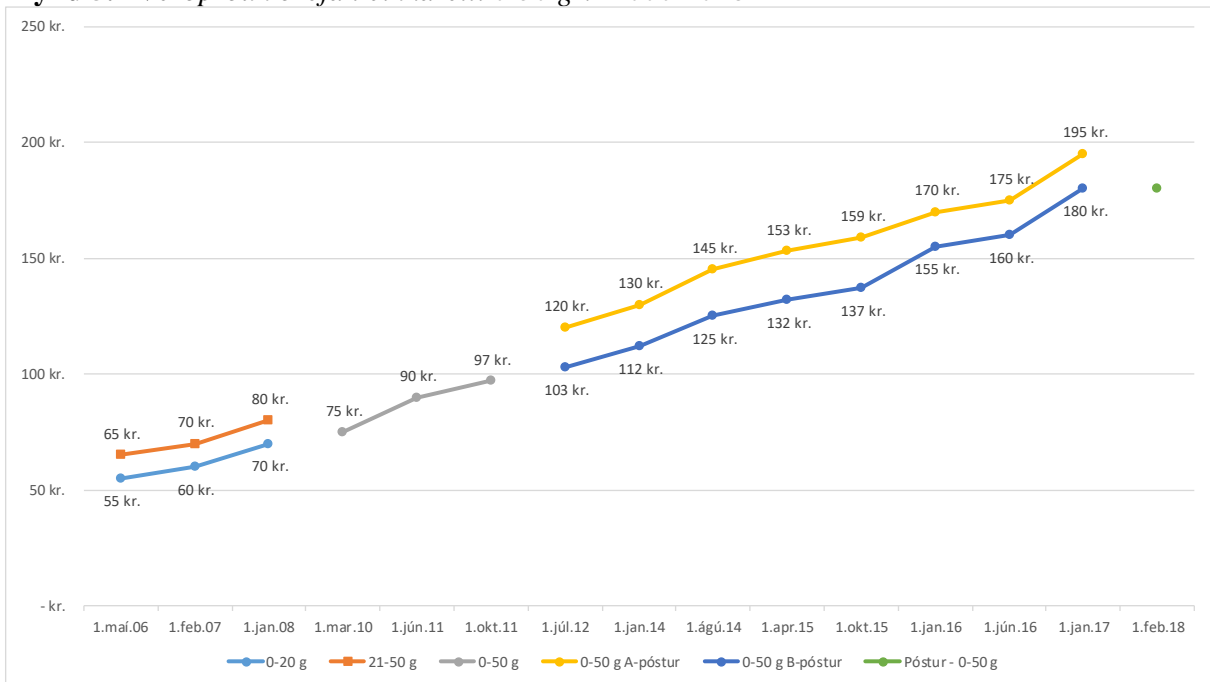
(36) Eftir hækkun gjaldskrár ÍSP þá sýnir framangreindur samanburður að verð fyrir bréfast innanlands 0-50g er í þriðja sæti í samanburði við önnur norræn lönd í krónum og í fjórða sæti ef miðað er við jafnvirðisígildi. Hafa verður þó í huga að litlu munar í verðlagningu á milli Íslands og Danmerkur ef miðað er við jafnvirðisígildi. Af þessu má sjá að gjaldskrá fyrir einkaréttarpóst er innan þeirra marka sem almennt gerist á hinum Norðurlöndunum og ætti því að vera almenningi hér viðráðanleg sé tekið mið af því samhengi.

## 6.

### Verðþróun

(37) Á mynd 5 má sjá yfirlit yfir verðþróun bréfa innan einkaréttar á tímabilinu 2006 til og með febrúar 2018.

**Mynd 5.** - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr.<sup>7</sup> 2006-2018



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

## 7.

### Valdheimildir PFS

(38) Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 voru valdheimildir PFS að því er varðar gjaldskrárefirlit stofnunarinnar þrengdar verulega frá því sem áður hafði verið lagt til grundvallar í framkvæmd hjá PFS og við meðferð mála á kærustigi. Í forsendum fyrir ógildingu ákvörðunar PFS sagði eftirfarandi:

„Að mati úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til ábendinga umboðsmanns Alþingis um túlkun á 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, standa valdheimildir PFS samkvæmt ákvæðinu aðeins til þess að samþykkja eða hafna gjaldskrá innan einkaréttar sem rekstrarleyfishafi skal gefa út og leggja fyrir PFS fyrir gildistöku.

<sup>7</sup> Þar sem þyngdarflokkar fyrir 0-20 gr. og 0-50 gr. voru sameinaðir í einn flokk 0-50 gr., frá og með 1. mars 2010 er ekki um eiginlegt verð fyrir sameiginlegan flokk að ræða fyrr en eftir þann tíma. Verð fyrir 0-50 gr. fyrir árin 2006 - 2010 byggir því á útreikningi þar sem vegið meðaltal magn bréfa í sitt hvorum þyngdarflokknum er margfaldað við verð á hverjum tíma.

Á grundvelli lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins ná valdheimildir PFS því ekki til þess að kveða á í ákvörðunarorðum um ákveðin verð og þannig efnislega ákveða nýja gjaldskrá. Hin kærða ákvörðun er því að mati úrskurðarnefndar ekki í samræmi við ákvæði 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.“

(39) Eðli málsins samkvæmt þarf að horfa til þessa úrskurðar við mat á erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, sem hér er til meðferðar. Samkvæmt úrskurðinum getur PFS því einungis hafnað eða samþykkt umbeðna verðhækkun.

## 8.

### *Niðurstaða*

(40) PFS samþykkir beiðni ÍSP sem fram kemur í erindi félagsins, dags. 9. janúar 2019, um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar á árinu 2019 til að mæta áætlaðri magnmínkun upp á um 17% á árinu 2019.

(41) Með vísan til alls framangreinds, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, telur PFS forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar um 8-11% á grundvelli þeirra meginforsendna um umtalsverða magnmínkun sem ÍSP lagði til grundvallar í erindi sínu. Gert er ráð fyrir að tekjuauki fyrirtækisins vegna hækkunarinnar verði um 200 millj. kr. á árinu 2019.

(42) PFS bendir á eins og áður að hækkanir á einkaréttarpósti geta haft neikvæð áhrif á eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu og hraðað magnmínkun með tilheyrandi óhagkvæmni í rekstri ÍSP og því telur PFS nauðsynlegt að gripið verði til ráðstafana til að hagræða í rekstri félagsins eftir því sem kostur er.

(43) Það er mat PFS að gjöld innan einkaréttar sem tekin eru fyrir pósthjónustu séu innan viðráðanlegra marka hér á landi ef litið er til kaupmáttar og samanburðar við sambærilegar gjaldskrár í öðrum Norrænum löndum, sbr. áskilnað 16. gr. laga um pósthjónustu að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera almenningi viðráðanleg. Jafnframt er almenningi tryggt aðgengi að þjónustunni.

(44) PFS byggir samþykki sitt á framlögðum gögnum ÍSP og öðrum upplýsingum sem fyrirtækið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, s.s. reikningskilum og sundurliðunum á einstökum tekju- og kostnaðarþáttum.

### *Ákvörðunarorð*

**1. Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun erindi Íslandspósts ohf. um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, sbr. erindi félagsins, dags. 9. janúar 2019.**

**2. Fyrirtækinu er því heimilt að breyta gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar með eftirfarandi hætti:**

**Almenn bréf 0-50 gr.: hækkar úr 180 kr. í 195 kr.**

**Magnpóstur 0-50 gr.: hækkar úr 126 kr. í 140 kr.**

**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**

**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, 22. febrúar 2019.*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Friðrik Pétursson