



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 1/2021
Um framlag til handa Íslandspósti ohf. vegna
alþjónustu á árinu 2020

(málsnr 2021020006)

Efnisyfirlit

1	Almennt.....	4
2	Umsókn Íslandspósts ohf.	5
2.1	Almennt	5
2.2	Blindrasendingar.....	6
2.3	Landpóstur	6
2.4	Alþjónusta á óvirkum þéttbýlissvæðum	7
2.5	Kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu	7
3	Niðurstaða	9
3.1	Almennt	9
3.2	Notendur eða hópur notenda.....	10
3.3	Þjónusta sem umsókn Íslandspósts tekur til	11
3.4	Varúðarframlag til handa Íslandspósti.....	11
3.5	Atriði sem eiga við alla útreikninga Íslandspósts ohf.....	12
3.5.1	Um rétt á sanngjörnum hagnaði	12
3.5.2	Um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinning.....	12
3.5.3	Bókhaldsleg aðgreining.....	13
3.5.4	Hvati til kostnaðarhagkvæmni	13
3.5.5	Um hreinan kostnað	15
3.5.6	Um uppgjör ÍSP á hreinum kostnaði ársins 2020.....	15
3.5.7	Umsókn ÍSP.....	18
3.5.8	Niðurbrot á hreinum kostnaði Íslandspósts af alþjónustu	22
3.6	Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar um einstaka liði í umsókn Íslandspósts ohf. 23	
3.6.1	Almennt	23
3.6.2	Hreinn kostnaður vegna dreifingar með landpóstum	23
3.6.3	Hreinn kostnaður vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum með undir 750 heimilum/atvinnuhúsnæði.....	23
3.6.4	Hreinn kostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt innan alþjónustu ..	23
3.6.5	Blindrasendingar	26
3.6.6	Þjónusta sem veitt er samhliða þjónustu innan alþjónustu.....	27
3.6.7	Ávöxtunarkrafa.....	27
3.6.8	Markaðsávinningur.....	28
3.6.9	Hagræðingarkrafa.....	29

3.6.10	Samandregin niðurstaða PFS	29
3.7	Samanburður á alþjónustubyrði Íslandspóst fyrir og eftir afnám einkaréttar ...	29
3.8	Um ósamngjarna byrði	32
3.9	Um endurskoðun.....	33
3.10	Greiðsluskylda ríkisins	34
3.10.1	Almennt.....	34
3.10.2	Greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu	35
3.10.3	Um mögulega endurgreiðslu	36
4	Um hvort framlagið sé samrýmanlegt reglum um ríkisaðstoð.....	37
4.1	Almennt	37
4.2	Skilyrðið um almanna þjónustu og skilgreining hennar.....	38
4.3	Að um útreikningana gildi fyrirfram skilgreindar og hlutlægar reglur	39
4.4	Að framlag sé ekki hærra en nauðsynlegt er til að veita þjónustuna.....	39
4.5	Aðferðarfræði við val á þjónustuveitanda, ákvörðun um endurgjald byggi á tilhlýðilegri greiningu	40
4.6	Samandregið	40

1 Almenn

(1) Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 13/2020 var Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á sviði pósthjónustu um land allt.

(2) Í kafla 2.2. í ákvörðun PFS er að finna almenna umfjöllun um kostnað ÍSP af alþjónustu á undanförunum árum og vísað í helstu heimildir þar sem um hann hefur verið fjallað hingað til:

„(15) Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekaða um að veita tilteknum notendum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Mikilvægt er að hafa þessa skilgreiningu í huga þegar fjallað er um kostnað vegna alþjónustu. Skilgreiningin felur m.a. í sér að ekki er hægt að líta á allt tap sem félag verður fyrir vegna veittra þjónustu sem kostnað vegna alþjónustu. Um sjálfstætt mat er að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ávallt þarf að meta það hvernig fyrirtæki hefði hagað sér á markaði, án þessarar tilteknu skyldu, t.d. hvort tiltekið tap sé í tengslum við alþjónustu eða hvort það er í tengslum við rekstur fyrirtækisins almenn. Það er því ekki sjálfgefið að allur bókfærður kostnaður innan alþjónustu hjá viðkomandi alþjónustuveitanda sé tilkominn vegna þeirrar skyldu sem lögð er á alþjónustuveitanda og teljist þ.a.l. til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.“

(16) Fyrirtækið verður því líkt og önnur fyrirtæki að mæta öðru tapi, en vegna alþjónustu, með almennum hagræðingaraðgerðum, breytingum á tilhögun þjónustu þar sem það er mögulegt eða með hækkun á gjaldskrá.

(17) Jafnframt þarf að hafa í huga að aðstæður á póstmarkaði geta breyst umtalsvert og stundum á tiltölulega skömmum tíma, t.d. hefur magn á sendingum undir 50 gr. minnkað umtalsvert á undanförunum árum. Af þessum breytingum leiðir að það sem mögulega hefur talist eðlilegt vegna viðskiptasjónarmiða í fortíð er ekki endilega vísbending um að sama fyrirtæki muni haga sér með sama hætti í dag. Stöðugt endurmat getur því þurft að eiga sér stað þegar hegðun fyrirtækja á markaði er metin með tilliti til þessa hvort fyrirtæki eigi rétt á því að fá bættan kostnað vegna kvaða um tiltekna þjónustu undir merkjum alþjónustu.

(18) Á undanförunum árum hefur kostnaður ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, af alþjónustu komið til skoðunar nokkrum sinnum.

(19) Áður en það LRAIC módel félagsins var tekið í notkun voru t.d. gerðir ákveðnar leiðréttingarfærslur í bókhaldi félagsins, sjá nánar yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað félagsins.¹

(20) Með ákvörðun PFS nr. 17/2015, „*um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskuldna*“ var niðurstöðu ÍSP um alþjónustubyrði félagsins hafnað í grundvallaratriðum, en félagið taldi að alþjónustukostnaður þess á árinu 2013 hafi numið alls 1.191 millj. kr. Markmiðið með þessari tilteknu greiningu á sínum tíma var fyrst og fremst að finna út að hve miklu leyti heimilt væri að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Niðurstaða PFS var sú að alþjónustubyrði félagsins vegna alþjónustu hafi verið allt að 435 millj. kr. og að hann hafi einkum tekið til eftirfarandi atriða:

- Rekstur afgreiðslustaða
- Dreifing í dreifbýli (landpóstar)

(21) Einnig var það niðurstaða PFS að ekki væri tilefni til að endurskoða alþjónustubyrði félagsins sem tekið væri tillit til í gjaldskrá innan einkaréttar.

(22) Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015².

(23) Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði úttekt á kostnaði ÍSP vegna alþjónustu og er sú greining dagsett í júní 2017³.

(24) Copenhagen Economics gerði einnig rannsókn á alþjónustukostnaði ÍSP fyrir fyrirtækið og er sú greining dagsett 22. mars 2018.⁴ Umsókn félagsins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2019, „*frávísun að hluta*“ og ákvörðun PFS nr. 14/2019, „*erlendar póstsendingar*“ hvílir að hluta til á úttekt Copenhagen Economics.

(3) Í ákvörðun stofnunarinnar var síðan vikið nánar að því hvernig hægt væri að nálgast kostnað af alþjónustu og þar með mögulegt framlag, sbr. 6. mgr. 12. gr. og viðauka II. með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, sem og 22. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020.

2 Umsókn Íslandspósts ohf.

2.1 Almenn

(4) Með bréfi, dags 25. janúar 2021, sendi ÍSP umsókn um framlag vegna alþjónustu, ásamt útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020.

(5) Rökstyður félagið umsókn sína með eftirfarandi hætti:

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

² https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/urskurdir-ursk.nefndar/Ursk_nr.7_2015.pdf

³ <http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/siz/postskyrlsalaest7mars2018.pdf>

⁴ <https://www.posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefid-efni/althjonustubyrdi-postthjonustu-a-islandi/>

„Íslenska ríkið hefur gert þær kröfur á hendur Íslandspósti ohf. (ÍSP) að félagið annist alþjónustu í samræmi við lög nr. 98/2019. Með þeim lögum skuldbatt löggjafinn hið opinbera til að tryggja að almenningu hafi aðgengi að tiltekinni þjónustu, þ.e.a.s. alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun (PFS), hefur fyrir hönd íslenska ríkisins krafist ÍSP um að veita þá þjónustu. Greinargerð þessi fylgir útreikningum á verði fyrir þá þjónustu sem íslenska ríkið hefur þannig þegar farið fram á af hálfu ÍSP og fyrirtækið veitt á árinu 2020. Að ósk PFS hefur kostnaðinum verið skipt niður í fernt. Frá þeim tölum sem birtast hér að neðan hefur verið dreginn markaðsávinningur, í samræmi við leiðbeiningar PFS þar að lútandi.“

(6) Í umsókninni sótti félagið um framlag að fjárhæð 604 millj. kr. úr ríkissjóði, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu vegna alþjónustukvaða ársins 2020 með vísun til ársuppgjörs félagsins fyrir árið 2020.

(7) Í greinargerð félagsins er síðan að finna eftirfarandi umfjöllun um hverja og eina af þeim alþjónustukröfum sem hvíla á fyrirtækinu.

2.2 Blindrasendingar

(8) Eitt af þeim atriðum sem fellur undir alþjónustu er aðgangur blindra og sjónskerta að ókeypis pósthjónustu fyrir tiltekna skilgreinda þjónustu, sjá nánar ákvörðun PFS nr. 13/2020, einkum bls.

(9) Í umsókn ÍSP vegna þessa liðs kemur eftirfarandi fram:

„Samkvæmt 2.töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu skal alþjónustuveitandi bjóða upp á sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg. Bjóða skal upp á þessa þjónustu innanlands sem og til annarra landa. Í útnefningu hefur ÍSP verið gert að sinna þessari þjónustu án þess að innheimta þóknun frá notendur hennar.“

(10) Í Excel- skjali sem ber heitið „*Blindrasendingar_jan_des_2020*“ var síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins vegna dreifingar á blindrasendingum.

(11) Samkvæmt útreikningum ÍSP er hreinn kostnaður við dreifingu félagsins á blindrasendingum 14.687.275 kr.

2.3 Landpóstur

(12) Í greinargerð fyrirtækisins er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Landpóstur sjá um dreifingu til íbúa í dreifðari byggðum og til sveita sem og til fáeinna þéttbýla. Fyrir gildistöku laga nr. 98/2019 voru landpóstaleiðir skilgreindar sem sér svæði, enda aðgreinanlegt vegna kostnaðar við að veita pósthjónustu á umræddum svæðum. Þar sem landpóstur sinna dreifingu er öllum skráðum sendingum léttari en 20 kg. og/eða 0,1 m³ ekið heim til viðtakanda án aukagjalda. Í útreikningum ÍSP fyrir árið 2020 er þó miðað við þyngd 10. kg. Ef þyngdar eða stærðarmörk eru umfram það býðst

viðskiptavinum að sækja sendinguna á viðkomandi þjónustupósthus eða hægt er að panta heimkeyrslu gegn kílómetragjaldi.

Svo sem fram kom í samráðsskjali PFS var það álit stofnunarinnar að þess væri ekki að vænta að fyrirtæki væri tilbúið að dreifa póstsendingum á markaðsforsendum á landpóstaleiðum. Má ætla að þar hafi mestu ráðið að kostnaður við dreifingu á landpóstaleiðum er það mikill að ekki megi vænta þess að eftirspurn væri eftir þjónustunni á fullu verði.

(13) Í Excel-skjali sem ber heitið „Alþjónusta_svæði“ er síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP.

(14) Samkvæmt útreikningum ÍSP er hreinn kostnaður við dreifingu með landpóstum um land allt 257.146.068 kr.“

2.4 Alþjónusta á óvirkum þéttbýlissvæðum

(15) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020 var það niðurstaða stofnunarinnar að ekkert fyrirtæki væri líklegt til að veita lágmarksþjónustu á þeim þéttbýlissvæðum þar sem heildarfjöldi lögheimila/atvinnuhúsnaðis er undir 750.

(16) Í greinargerð fyrirtækisins er að finna eftirfarandi skýringar á þessum hluta umsóknarinnar:

„Auk hina svokölluðu landpóstasvæða, hefur PFS talið að minni þéttbýlissvæði megni ekki að viðhalda nægri eftirspurn eftir pósthjónustu til þess að markaðsforsendur geti verið hendi til að veita slíka þjónustu. Í viðauka með lögum nr. 98/2019 segir að finna skuli þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda. ÍSP hefur fylgt þessari forskrift við að finna kostnað við hin svokölluðu köldu þéttbýlissvæði samkvæmt skilgreiningu PFS.“

(17) Í Excel-skjali sem ber heitið „Alþjónusta_svæði“ er síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP um greiðslu vegna þjónustu á þeim svæðum sem falla hér undir, sjá viðauka II.⁵

(18) Samkvæmt útreikningum ÍSP er hreinn kostnaður við dreifingu á óvirkum þéttbýlissvæðum um land allt 180.654.882 kr.“

2.5 Kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu

(19) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var sú skylda lögð á ÍSP að gjaldskrár fyrirtækisins innan alþjónustu skyldu vera í samræmi við 17. gr. laga um pósthjónustu en þar segir að gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu vera þær sömu um allt land.

(20) Í greinargerð færir fyrirtækið eftirfarandi rök fyrir gjaldskrá innan alþjónustu:

„ÍSP var af hálfu PFS útnefndur alþjónustuveitandi í öllum þjónustupáttum alþjónustu, á öllu landinu. Af því leiðir að þegar ÍSP sinnir alþjónustu, verður

⁵ Listi yfir pósthúmer sem falla hér undir.

að lesa 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 með þeim hætti að félagið skuli innheimta sama verð frá notendum alþjónustu, óháð því hvar á landinu sendandi og/eða móttakandi býr.

ÍSP taldi sér ekki stætt á því að miða við annað verð en það verð sem miðar við kostnað á höfuðborgarsvæðinu. Að baki þeirri ákvörðun liggja nokkur sjónarmið. Í fyrsta lagi má lesa út úr lögskýringargögnum að baki laga nr. 98/2019 að byggðarsjónarmið hafi verið lögð til hliðsjónar þess að sama verð skyldi innheimt fyrir alþjónustu um allt land. Ekki má með góðu móti sjá hvernig það væri byggðarsjónarmið að íbúum á höfuðborgarsvæðinu yrði gert að að greiða fyrir alþjónustu verð sem tekur mið af kostnaði við landpósts. Má heldur álykta að tilgangur ákvæðisins hafi verið að gera íbúa minni og dreifðari byggða jafn vel setta og íbúa höfuðborgarsvæðisins.

Í öðru lagi má benda á að í lögum nr. 98/2019 var ekki skýrlega kveðið á um heimild til þess að innheimta af notendum á höfuðborgarsvæðinu gjöld sem ætlað væri að niðurgreiða þjónustu í minni og dreifðari byggðum. Fyrirtækjum í sterkri markaðsstöðu eru, samkvæmt samkeppnisrétti, mjög þröngar skorður settar við slíku athæfi og má þar geta bæði sjónarmiðum um víxlniðurgreiðslu og arðránsmisnotkun. Án sérstakrar og skýrrar lagaheimildar var ÍSP því ekki stætt annað en að miða við kostnað á höfuðborgarsvæðinu.

Í þriðja lagi má geta þess að hefði ÍSP stillt verð sem alþjónustuveitandi í öllum flokkum á öllu landinu, of hátt upp fyrir kostnað á höfuðborginni, hefðu fyrirsjáanlegar afleiðingar verið neikvæðar fyrir tilvist félagsins, fjárhagslega hagsmuni hins opinbera og sjálft markmiðið um sama verð um allt land. Má lýsa þeirri atburðarás sem þá hefði farið af stað sem neikvæðum spirál.“

(21) Lýsir ÍSP hinum neikvæða spirál sem færi í gang að mati fyrirtækisins með þeim hætti að samkeppnisaðilar ÍSP geta stillt sinni gjaldskrá miðað við kostnað á hverju svæði og munu þ.a.l. geta boðið lægra verð á höfuðborgarsvæðinu en ÍSP sem leiðir til lækkunar á markaðshlutdeild og tekjum félagsins. ÍSP þarf að halda uppi ákveðnu afhendingaröryggi á höfuðborginni sem veldur föstum kostnaði og eina leið félagsins er að hækka verð á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggð til að innheimta fyrir þeim kostnaði en á þeim tímapunkti gæti ákveðinn spirall farið í gang að mati ÍSP.

(22) Félagið hækkar verð á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni til að mæta lækkandi tekjum sem leiðir til þess að ÍSP verður ekki lengur samkeppnishæfur á höfuðborgarsvæðinu og eftirspurn minnkar eða færir yfir til samkeppnisaðila sem bjóða lægra verð. Einu möguleikar ÍSP eru að hækka verð sem leiðir aftur til lægri tekna og eftirspurn færir yfir til samkeppnisaðila og ÍSP verður enn ósamkeppnishæfari á höfuðborgarsvæðinu. Félagið hækkar verðið og sama ferli fer í gang og skv. ÍSP fer ákveðinn spirall í gang sem leiðir til þess að félagið hefur verðlagt sig útaf höfuðborgarsvæðinu og myndi fyrst og fremst sinna landsbyggðinni.

(23) ÍSP myndi samt sem alþjónustuveitandi áfram þurfa að þjónusta og greiða fyrir kostnað vegna afhendingargetu á höfuðborgarsvæðinu og því gæti félagið ekki sleppt því að vera með starfsemi á því svæði. Fyrr eða síðar gæti verðhækkun haft sömu áhrif á

svæði 2 og sama ferli farið í gang og á höfuðborgarsvæðinu eða svokallaður spirall, ríkið myndi því þurfa að niðurgreiða svæði 3 og 4 áfram hugsanlega til að stöðva spirallinn.

(24) Ef ríkið hyggst veita fjármunum til að stöðva svokallaðan spirall eftir að svæði 2 fellur þá þarf ríkið skv. ÍSP að greiða fyrir þjónustu á svæðum 3 og 4 sem eru verðlögð með þeim hætti að þurfa einnig að greiða fyrir afhendingaröryggi á svæðum 1 og 2.

(25) Að lokum munu samkeppnisaðilar ÍSP senda landflutningssendingar á svæði 3 og 4 með félaginu og ríkið greiðir fyrir þjónustuna.

(26) Af framangreindu er það ljóst að ef þetta ferli fer af stað mun landinu að endingu verða skipt upp í tvö gjaldsvæði þ.e. svæði 1 og 2 sem innheimt er af fyrirtækjum í einkaeigu og svæði 3 og 4 sem innheimt er af ÍSP. Markmið um sama verð um allt land er því fallið um sjálft sig og ríkið endar á að greiða meira en í upphafi auk þess sem að ÍSP hefur engan hagnað af starfsemi sinni annan en mögulegan afgang af framlagi frá ríkinu. Þrátt fyrir góða fyrirætlun þá myndi ríkið og ÍSP tapa að endingu á þessu fyrirkomulagi og samkeppnisaðilar myndu fá niðurgreidda þjónustu á svæðum 3 og 4.

(27) Í Excel- skjali sem ber heitið „*Eitt land eitt verð jan_des_2020*“ er síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP um greiðslu vegna þeirra kvaðar að gjaldskrá vegna alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land.

(28) Samkvæmt útreikningum ÍSP er kostnaður við sama verð um land allt: 126.486.115 kr.

3 Niðurstaða

3.1 Almenn

(29) Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum póstpjónustu, veita hana á tilteknum svæðum eða samræming gjaldskrár, leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar.

(30) Um sjálfstætt mat er að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ekki er því sjálfgefið að allt bókfært tap viðkomandi alþjónustuveitanda teljist til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.

(31) Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er reiknaður sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama póstrekkanda án skyldu til að veita alþjónustu.

(32) Í samráðsskjali PFS, sem var undanfari ákvörðunar PFS nr. 13/2020 var farið yfir helstu reglur og sjónarmið sem gæta þarf að við útreikninga á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda, m.a. um þau matskenndu sjónarmið sem fram koma í viðauka II með lögum um póstpjónustu.

3.2 Notendur eða hópur notenda

(33) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020, voru óvirk markaðssvæði skilgreind og þar með þeir notendur eða hópur notenda sem ekki myndu fá lágmarksþjónustu ef engin alþjónustuskylda væri fyrir hendi.

(34) Í viðauka II með lögum um pósthjónustu er þessi regla orðuð með eftirfarandi hætti: „Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda.“ Skilgreining á þessum notendum eða hópi notenda er forsenda fyrir því að hægt sé að reikna hreinan kostnað af alþjónustu.

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020 er heildarskipting landsins í virk og óvirk markaðssvæði eftirfarandi:

Mynd nr. 1- Virk og óvirk markaðssvæði

	Heimili	Vinnustaður	Samtals	Hlutfall
Virk	116.489	14.409	130.898	85,0%
Óvirk	19.195	3.883	23.078	15,0%
Samtals	135.684	18.292	153.976	100,0%

Heimild: PFS

(35) Samkvæmt þessari niðurstöðu um virk og óvirk markaðssvæði er um mögulegan alþjónustubyrði að ræða fyrir ÍSP að því er varðar þjónustu við 15% af þeim heimilum/vinnustöðum sem félagið þjónar í dag.

(36) Útreikningar félagsins eiga því að taka mið af þessari skiptingu um virk og óvirk markaðssvæði, sbr. einnig lið i og ii í 5. mgr. viðauka II með lögum um pósthjónustu, þar kemur eftirfarandi fram um útreikninga á alþjónustukostnaði:

„Útreikningur grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:

- i. Þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Þessi flokkur getur falið í sér þjónustuþætti, svo sem þjónustu sem skilgreind er í A-hluta tilskipunarinnar.
- ii. Tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af starfrækslu viðkomandi þjónustu og viðeigandi samræmdra gjalda.“

(37) Sjá einnig kafla 2.4. til 2.8 í ákvörðun PFS nr. 13/2020.

(38) Í umsókn ÍSP hefur verið tekið tillit til ofangreindrar skiptingar um virk og óvirk markaðssvæði í útreikningum félagsins til samræmis við niðurstöðu PFS í ákvörðun nr. 13/2020.

(39) Önnur sjónarmið gilda hins vegar um blindrasendingar og kröfu um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Í þeim tilvikum er ekki verið að skilgreina sérstök svæði sem ekki myndu njóta lágmarksþjónustu, án sérstakrar kvaðar. Í stað þess eru lagðar kvaðir á, til samræmis við gildandi lög. Ef um hreinan kostnað er að ræða, sbr. þær reglur sem gilda um útreikning á kostnaði vegna alþjónustu getur þannig komið til þess að ríkið þurfi að greiða sérstaklega fyrir þessar tilteknu kvaðir og þar með þann kostnað sem hlýst af því fyrir ÍSP, að veita þessa tilteknu þjónustu.

3.3 Þjónusta sem umsókn Íslandspósts tekur til

(40) Sú þjónusta sem sem ÍSP sækir um framlag fyrir fellur innan þess ramma sem útnefning félagsins sem alþjónustuveitanda, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020. Dreifing 2 virka daga á eftirfarandi póstsendingum fellur undir alþjónustu:

- Bréfum upp að 2 kg. (Letter single piece)
- Magnpósti upp að 50 gr. (Bulk letters)
- Pökkum upp að 10 kg. (innanlands)
- Pökkum upp að 20 kg. (til og frá landinu)
- Ábyrgðarsendingum (Registered items)
- Tryggðum sendingum (Insured items)
- Blindrasendingum upp að 2 kg.

(41) Samkvæmt ÍSP fellur dreifing á eftirfarandi póstsendingum undir umsókn félagsins.

- Innlend bréf 0-2 kg.
- Innlendir pakkar 0-10 kg
- Innlend rekjanleg bréf

(42) Í umsókn félagsins er því ekki farið út fyrir þann ramma sem lög um pósthjónustu setja varðandi þá þjónustu sem hægt er að sækja um framlag fyrir.⁶

(43) Ekki er sótt um framlag vegna erlendra póstsendinga, sbr. 7. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu en þar kemur fram að ekki er hægt að sækja um framlag vegna dreifingar á erlendum póstsendingum. Bann þetta var sett í kjölfarið á því að alþjónustuveitanda var heimilt að setja sérstakt gjald á viðtakanda erlendra sendinga. Þær sendingar sem falla hér undir eru; Pakkar upp að 20 kg., ábyrgðarsendingar (Registered items) og tryggðar sendingar (Insured items), til og frá landinu.

(44) Jafnframt sækir ÍSP um framlag vegna þeirra skyldu sem hvílir á félaginu að vera með sömu gjaldskrá á þjónustu innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu sem og fyrir þá þjónustu að tiltekna blindrasendingar eiga að vera ókeypis.

3.4 Varúðarframlag til handa Íslandspósti

(45) Í ákvörðun PFS nr. 29/2019, var kveðið á um 250 millj. kr. varúðarframlag til handa ÍSP, vegna þeirra alþjónustuskyldu sem lögð var á fyrirtækið með þeirri ákvörðun. Líta ber á þá ákvörðun sem hér birtist sem lyktir þess máls. En sá fyrirvari var gerður að ÍSP bæri að endurgreiða ofgreitt framlag ef alþjónustubyrði væri lægri en sem næmi varúðarframlagi til félagsins.

⁶ Sjá 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2019.

(46) Jafnframt hefur ÍSP hagsmuni af því að sú greiðsla sem fyrirtækið á rétt á lögum samkvæmt sé veitt innan þess rekstrarárs sem þjónustan er innt af hendi. Ríkið, sem greiðandi alþjónustuframlags, hefur einnig ríka hagsmuni af því að staðfestir útreikningar liggi fyrir sem fyrst. Horfir PFS þá einkum til þess fyrirkomulags sem viðhaft er við fjármálaáætlun ríkisins og gerð fjárlaga.

(47) Hagsmunir ríkisins sem greiðanda framlagsins og eiganda fyrirtækisins fara því saman við hagsmuni ÍSP um að endanleg niðurstaða um kostnað ÍSP af alþjónustu liggi fyrir sem fyrst.

3.5 Atriði sem eiga við alla útreikninga Íslandspósts ohf.

(48) Í málsgrein 144, í ákvörðun PFS nr. 13/2020, er alþjónustubyrði skilgreind á eftirfarandi hátt:

„Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu, veita hana á tilteknum svæðum eða kveða um samræmingu gjaldskráa, leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar.“

(49) Jafnframt er tiltekið í málsgrein 145, að um sjálfstætt mat sé að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ekki sé því sjálfgefið að allt bókfært tap viðkomandi alþjónustuveitanda teljist til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.

(50) Þau atriði sem gert er grein fyrir í þessum kafla eiga við alla þætti umsóknar ÍSP, þ.e. dreifingu með landpóstum, dreifingu á minni þéttbýlisstöðum, kröfu um sömu gjaldskrá um land allt og blindrasendingar.

3.5.1 Um rétt á sanngjörnum hagnaði

(51) Í samræmi við það sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins þegar PFS var falið að útnefna póstrekkanda skal við mat á sanngjörnum hagnaði af bundnu fjármagni taka mið af ávöxtunarkröfu fjármagns sem reiknast sem summa áhættulausra vaxta og álags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekkanda.

3.5.2 Um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinning

(52) Við mat á óefnislegum ávinningi, þ.e. vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsáhrif var í ákvörðun PFS nr. 13/2020 ákveðið að hafa hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu og framkvæmd hér á landi, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 17/2015, 25/2018 og 14/2019.

(53) Í útreikningi á óefnislegum markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi er talinn njóta, er heimilt að miða við viðeigandi markaðs- og sölukostnað viðkomandi árs. Ávinningurinn skal síðan endurmetinn árlega og reiknaður með sama hætti og að framan greinir.

(54) Markaðsávinningur kemur til frádráttar á hreinum kostnaði frá og með árinu 2020.

3.5.3 Bókhaldsleg aðgreining

(55) Rekstur alþjónustu er sérgreindur frá annarri starfsemi alþjónustuveitanda þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu. Rekstrarreikningar skulu byggjast á sögulegum kostnaði, þ.e. á raunverulegum skráðum kostnaði og tekjum á viðkomandi reikningsári. Sjá nánar reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu o.fl. nr. 313/2005.

(56) Í útreikningum eru efnislegar eignir bókfærðar á upphaflegu stofnverði með uppsöfnuðum afskriftum.

(57) Kostnaðarlíkan ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC).

(58) Útreikningar skulu byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, ásamt því sjálfstæðu mati sem fara skal fram samkvæmt reglum um hreinan kostnað.

(59) Á heimasíðu PFS er að finna nánari upplýsingar um eftirlit stofnunarinnar með bókhaldslegum aðskilnaði félagsins.⁷

(60) Sjá nánar kafla 3.5.6, þar sem nánar er gert grein fyrir skiptingu kostnaðar í starfsemi ÍSP.

3.5.4 Hvati til kostnaðarhagkvæmni

(61) Í nýjum lögum um pósthjónustu er gjaldskráeftirliti PFS, sem og heimildum stofnunarinnar í tengslum við eftirlitið breytt í grundvallaratriðum. Í 6. mgr. 17. gr. laganna er nú m.a. kveðið á um að PFS geti við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekkanda. Jafnframt er kveðið á um í viðauka II. að útreikningar vegna hreins kostnaðar við alþjónustu eigi að fela í sér hvata til kostnaðarhagkvæmni.

(62) Í samráðsskjali PFS var vikið að því að stofnunin hygðist setja kröfu um tiltekna hagræðingu á ÍSP. Krafa um hagræðingu er hluti af þeim sjónarmiðum sem horfa skal til við mat á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda. Tilgangurinn er fyrst og fremst að stuðla að hagkvæmni innan alþjónustu auk þess að veita félaginu ákveðið kostnaðarlegt aðhald.

(63) Ljóst er að hagkvæmni í starfsemi félagsins hefur aukist frá árinu 2018, sem óhjákvæmilegt er að taka tillit til þegar alþjónustubyrði ársins 2020 er metin. Miklar breytingar hafa átt sér stað í rekstri félagsins, m.a. fækkun starfsfólks og lækkun annars kostnaðar. Horfir stofnunin í þessu efni m.a. til þróunar rekstrarkostnaðar hjá fyrirtækinu, útreikninga Copenhagen Economics (CE)⁸ og erlends samanburðar, auk þess er tekið tillit til mats sem fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2019.

(64) Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan hefur ÍSP farið í mikla endurskipulagningu á rekstri fyrirtækisins, m.a. til að draga úr kostnaði og auka hagkvæmni í rekstri

⁷ <https://pfs.is/postthjonusta/yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

⁸ ÍSP/CE mátu hreinan kostnað vegna hefðbundinnar byrði (án erlends pósts), án markaðsávinninga af einkarétti sem ekki er lengur til staðar, 325 m.kr. vegna ársins 2016 og 255 m.kr. vegna ársins 2017.

fyrirtækisins. Með hliðsjón af því var það niðurstaða PFS í ákvörðun sinni nr. 13/2020, að ekki væru forsendur fyrir því að vera með sérstakan frádrátt frá hreinum kostnaði félagsins á grundvelli skyldu til hagræðingar vegna uppgjors á hreinum kostnaði fyrirtækisins þar sem útreikningar byggðu á áætlun á grundvelli talna frá árunum 2018-2019.

(65) Umsókn félagsins byggir hins vegar á rekstrartölum ársins 2020. Í samræmi við viðauka II er sett 2% hagræðingarkrafa á alþjónustuveitanda, sem á að hvetja til hagkvæmni og hagræðingar í rekstri. Almennt hefur verið miðað við 1-3% hagræðingarkröfu í slíkum tilfellum. Hagræðingarkrafan er ætluð m.a. til að koma í veg fyrir að hægt sé að velta öllum kostnaði í alþjónustukostnað viðkomandi fyrirtækis.

Í tengslum við fyrirfram skilgreind viðmið um kröfu um hagræðingu í rekstri ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda er einnig, sá möguleiki fyrir hendi, að stjórnvöld nýti sér eins og kostur er þann sveigjanleika sem lýst er í greinargerð með lögum nr. 98/2019, um aðlögun á þjónustustigi með hliðsjón af kostnaði ríkisins.⁹ Fyrirsjáanlegt er að t.d. bréfum muni halda áfram að fækka á næstu árum. Þannig fækkaði bréfum 0-50 um 21% og 50-2000 gr. um 17% á árinu 2020. Í áætlun ÍSP fyrir árið 2021 er gert ráð fyrir að 0-50 gr. fækki um 19% og 50-2000 gr. um 21%. Sjálfbærni þjónustunnar á þannig sífellt meira undir högg að sækja með minnkandi bréfamagni í dreifingarkerfi fyrirtækisins, sem eykur óhagræði kerfisins í heild. Ekki er líklegt að fyrirtækið geti mætt þessu tekjutapi með frekari hækkun á gjaldskrá fyrir almennan bréfaþóst.

(66) Þá hefur fyrirtækið í dag, samkvæmt lögum, enga möguleika á að verðleggja vörur sínar innan alþjónustu svæðisbundið.

(67) Þessi atriði, fækkun bréfa og sú takmörkun sem er í gildi að því er varðar verðlagningu á vörum innan alþjónustu munu því að líkindum valda fyrirtækinu, ef ekkert er að gert, töluverðum erfiðleikum í framtíðinni. Í greinargerð um mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarps til nýrra laga um pósthjónustu er t.d. tiltekið að verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að kostnaður sem hlýst við innleiðingu, vegna alþjónustu, verði um 250 m. kr. frá og með árinu 2020 og að áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð, á tíma fjármálaáætlunar, vegna þessa verði um 1.000 m. kr.

(68) Um mögulega útgjaldaaukningu sagði hins vegar eftirfarandi:

„Ljóst er að útgjaldaaukning rúmast ekki innan núgildandi útgjaldaramma málaflokks í fjármálaáætlun til fimm ára. Ekki er raunhæft að ætla að áætlaðri útgjaldaaukningu verði fundinn staður með tilfærslu fjármuna eða með samdrætti annarra útgjalda innan málaflokksins. Með því að fresta gildistöku laganna er gert ráð fyrir að í millitíðinni verði tíminn notaður til að undirbúa breytingar varðandi ríkisfjármálin, sem og að gefa yfirstjórn Íslandspósts færi á að laga rekstur félagsins að væntanlegum breytingum.“¹⁰

⁹ <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>, Greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu, bls. 26.

¹⁰ <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>, Greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu, bls. 26.

(69) Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020, einkum kafla 2.9 var sú breyting gerð á frumvarpi til nýrra laga um pósthjónustu að nú er kveðið á um að gjaldskrá innan alþjónustu skuli vera sú sama um allt land í stað þess að skyldan næði einungis til 50 gr. bréfsins.

(70) Af nefndaráliti meirihlutans, með breytingartillögum, verður ekki ráðið að nefndin hafi gætt að því að með umræddri breytingu væri hún að auka greiðslur úr ríkissjóði vegna alþjónustu, sem ekki var gert ráð fyrir í fjármálaáætlun ríkisins, sbr. ofangreind umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu.

3.5.5 Um hreinan kostnað

(71) Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er reiknaður sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama póstrekkanda án skyldu til að veita alþjónustu.

(72) Samandregið yfirlit yfir mat á hreinum kostnaði viðkomandi alþjónustu má því setja fram með eftirfarandi hætti:

- Tekjur mínus kostnaður með alþjónustuskyldu (e. Actual scenario)
- + Tekjur mínus kostnaður án alþjónustuskyldu (e. Counterfactual scenario)
- + Óefnislegur markaðsávinningur
- + Hagræðingarkrafa
- = **Hreinn kostnaður**

(73) Mat á því hvort hreinn kostnaður teljist ósanngjörn byrði fer síðan fram sjálfstætt eftir að hreinn kostnaður hefur verið fundinn út. Sjá niðurstöðu PFS í kafla 3.8.

(74) Umsókn ÍSP byggir á hreinum kostnaði fyrirtækisins af alþjónustu á árinu 2020 á óvirkum svæðum, sem er fyrsta rekstrarár félagsins eftir að nýtt lagaumhverfi tók gildi þann 1. janúar 2020. Í útreikningum ÍSP er notast við ársuppgjör félagsins fyrir árið 2020.

3.5.6 Um uppgjör ÍSP á hreinum kostnaði ársins 2020

3.5.6.1 Almenn

(75) Eins og vikið er að í kafla 3.5.3, er ÍSP skylt að haga uppgjöri félagsins með tilteknum hætti. Í tengslum við yfirferð PFS á umsókn félagsins um framlag úr ríkissjóði vegna alþjónustu er því nauðsynlegt að gera grein fyrir hvaða uppgjorsreglur gilda þegar kemur að aðgreiningu bókhalds fyrirtækisins. En útreikningar ÍSP á hreinum kostnaði byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, í samræmi við reglur þar um.

3.5.6.2 Lýsing á skiptingu kostnaðar

(76) ÍSP er skylt samkvæmt reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega greiningu í rekstri póstrekkanda að halda aðgreinanlegt bókhald svo hægt sé að greina tekjur og kostnað sem tengja má við mismunandi þjónustu. Kostnaðarlíkani ÍSP er ætlað að uppfylla skilyrði reglugerðar um aðgreinanleika kostnaðar og tekna á mismunandi þjónustur ásamt því að reikna út langtíma meðal viðbótarkostnað (LRAIC) vara sem nýta dreifikerfi ÍSP. Er það gert til að tryggja að samkeppnisvörur séu verðlagðar eftir

raunverulegri notkun á kerfinu án þess að þær beri annan kostnað vegna dreifikerfis sem tekur mið af alþjónustuskyldu ÍSP.

(77) Aðferðarfræði við útteilingu á kostnaði byggir að miklu leyti á verkgrunduðum reikningsskilum eða activity based accounting (ABC) sem þróað hefur verið á undanförunum árum. Þær fjárhagsupplýsingar sem stuðst er við í LRAIC líkaninu byggja á skráningu í fjárhagskerfi félagsins auk þess sem upplýsingar um magn byggja á skráningum í skýrslugerðarforritinu Portals sem jafnframt byggir á skráningum í fjárhagskerfi þess. Ítarlegri sundurliðun á tekjum og magni er fengin úr svokölluðu vöruhúsi og eru niðurstöður þess bornar saman við samtölu tekna eins og þær eru skráðar í fjárhag. Upplýsingar um rekstrargjöld og afskriftir koma úr fjárhagskerfi félagsins. Allur kostnaður í fjárhagskerfinu skiptist á kostnaðarstöðvar. Við útteilingu kostnaðar eru kostnaðarstöðvar, sem innihalda einsleitann kostnað sem drifinn er af sama kostnaðarhvata, sameinaðar í tiltekna kerfishluta.

(78) Allur kostnaður er færður á tiltekinn gjaldalykil og tiltekna kostnaðarstöð. Gjaldalyklarnir eru lagðir saman og mynda þá flokka. Annars vegar er um að ræða rekstrarflokka (Opex) og hins vegar eignaflokka (Capex). Allar eignir félagsins eru bókaðar í eignakerfi fjárhagskerfis og tengdar við kostnaðarstöðvar.

3.5.6.3 Kerfishlutar

(79) Kostnaði tiltekinn kerfishluta er úthlutað á aðra kerfishluta eins og gerð er nánari grein fyrir hér á eftir.

3.5.6.4 Yfirstjórnar- og markaðskostnaður

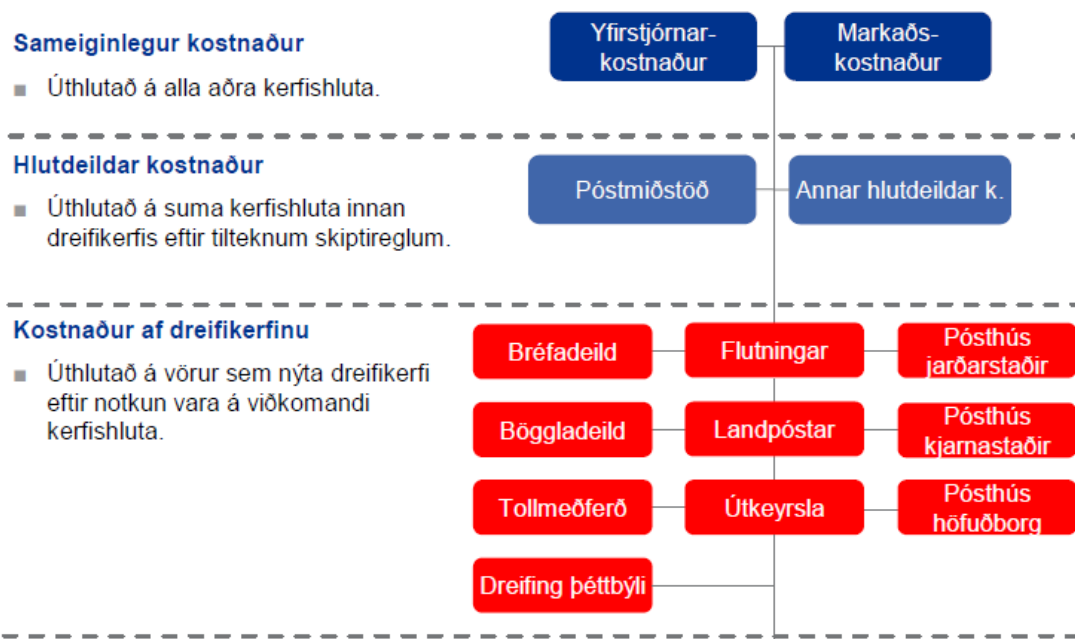
(80) Yfirstjórnar- og markaðskostnaður er deilt út í hlutfalli við hlutdeild beins kostnaðar af heildarkostnaði í samræmi við „attributable cost method“ (ACM). Þessi aðferð er talin mest viðeigandi þar sem ekki er litið á tekjur við útleiðslu á langtímaviðbótarkostnaði.

3.5.6.5 Hlutdeildarkostnaður

(81) Hlutdeildarkostnaður er þess eðlis að ekki er viðeigandi að dreifa honum með jöfnum hætti á milli kerfishluta. Annar hlutdeildarkostnaður og Póstmiðstöð eru skilgreind sem hlutdeildarkostnaður.

- Póstmiðstöð er kostnaðarstöð sem inniheldur almennan kostnað vegna þeirra deilda sem staðsettar eru á Stórhöfða 32. Við skiptingu kostnaðarins er stuðst við þann fermetrafjölda sem hver deild nýtir.
- Annar hlutdeildarkostnaður samanstendur af ýmsum kostnaðarstöðum sem ekki tilheyrja öðrum kerfishluta. Farið var yfir hverja kostnaðarstöð og framkvæmd greining á því hversu stór hlutur kostnaðarstöðvarinnar tilheyrir kerfishlutum. Heildarkostnaði hvernar kostnaðarstöðvar var svo deilt út á kerfishluta byggt á þeirri greiningu.

Mynd nr. 2- Myndræn framsetning á kerfishlutum í rekstri ÍSP



Heimild: Íslandspóstur

3.5.6.6 Úthlutun kostnaðar

(82) Meirihluti kostnaðar félagsins tengist beint dreifikerfi þess. Öllum kostnaði hvers kerfishluta í dreifikerfi er skipt á tilheyrandi aðgerðir auk þess sem kostnaði hvernar aðgerðar er skipt hlutfallslega á milli þjónustu innan og utan alþjónustu.

- **Aðgerðir**

LRAIC líkanið byggir á 31 aðgerð sem skiptast í 5 flokka eftir eðli aðgerðanna. Flokkarnir eru: Póstmiðstöð, útkeyrsla, dreifingastöðvar, flutningur og pósthús.

- **Þjónusta og vörur**

Allri þjónustu sem ÍSP veitir er skipt í viðeigandi vörur. Hver vara telst annað hvort til samkeppni innan eða utan alþjónustu.

- **Erfiðleikastuðull**

Hver vara fær tiltekinn erfiðleikastuðul sem byggir bæði á mælingum eða mati í þeim tilvikum þar sem mælingum er ekki við komið. Kostnaði er meðal annars deilt út í samræmi við þá stuðla.

- **Magn**

Í kerfum ÍSP er að finna upplýsingar um magn þeirrar þjónustu sem félagið veitir.

- **Uppbygging og virkni**

Kostnaði er skipt á þá þjónustubætti og þær vörur sem tilheyra starfsemi ÍSP út frá framangreindum þáttum.

- **Afkoma**

Niðurstöður um heildarkostnað og skiptingu hans á allar vörur félagsins eru birtar í síðu „Afkoma“ í LRAIC líkaninu. Þar eru einnig skráðar tekjur af hverjum þjónustubætti og

heildarafkoma vegna hvers þáttar auk heildarafkomu skipt eftir þjónustu innan og utan alþjónustu.

- **Framkvæmd skoðunar óháðs endurskoðanda**

ÍSP skilar árlega yfirlýsingu frá óháðum endurskoðanda um hvort skipting kostnaðar og annað sem lítur að yfirferð á kostnaðarlíkaninu sé í samræmi við ofangreindar lýsingar.

3.5.7 Umsókn ÍSP

3.5.7.1 Almenn

(83) Umsókn ÍSP, um hreinan kostnað, byggir á ofangreindum upplýsingum sem fengnar eru upp úr kostnaðarbókhalda félagsins, að teknu tilliti til þeirra reglna sem kveðið er á um í 12. gr. laga um pósthjónustu, sbr. viðauki II. með lögunum þar sem er að finna „leiðbeiningar um útreikninga á hreinum kostnaði fyrirtækisins af alþjónustu, ef einhver“

(84) Um er að ræða umsókn um kostnað vegna alþjónustu sem tekur til fyrsta rekstrarárs félagsins eftir að nýtt lagaumhverfi tók gildi þann 1. janúar 2020. Umsóknin tekur til óvirkra markaðssvæða eins og þau voru skilgreind í ákvörðun PFS nr. 13/2020. Í almennum textaskýringum sem fylgdu með útreikningum félagsins til nánari skýringar á einstökum tölum sem fram komu í umsókn félagsins, er m.a. að finna eftirfarandi skýringar:

- Í útreikningum ÍSP er byggt á rauntölum fyrir rekstrarárið 2020.
- Byggt er á afkomulíkani félagsins jan.-des. 2020.
- Tekjur, magn og kostnaður miðast við janúar- desember 2020.
- Forsendur afkomulíkansins eru byggðar á gögnum frá 2019 og 2020.

(85) Útreikningar ÍSP sýna eftirfarandi skiptingu miðað við magn, tekjur og kostnað, mismunurinn telst vera hreinn kostnaður. Útreikningar ÍSP er skipt upp með eftirfarandi hætti með viðeigandi Excel-skjölum:

- *Alþjónusta svæði jan -des 2020*
 - *Höfuðborg þéttbýli heitt svæði,*
 - *Þéttbýli kalt svæði,*
 - *Landpóstar(dreifbýli),*
- *Blindrasendingar jan_des_2020*
- *Eitt land eitt verð jan_des_2020*
- *Markaðskostnaður jan-des_2020*

(86) Í útreikningum ÍSP, sem sendar voru PFS er þannig gert grein fyrir einstökum forsendum sem og því hvernig félagið leiðir fram kostnað og tekjur á einstökum vörum félagsins. Jafnframt er þar að finna lýsingar á því hvernig kostnaður á einstökum svæðum er fenginn, og mismunandi skipting hans eftir því hvort um virkt eða óvirkt markaðssvæði er að ræða.

3.5.7.2 Þjónusta á óvirkum svæðum undir 750 heimilum/atvinnuhúsnæði

(87) Í skjali merkt „*Alþjónusta svæði jan-des 2020*“ er búið að taka saman yfirlit yfir afkomu félagsins byggt á svæðisskiptingu sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, þ.e. höfuðborg og virk þéttbýli, þéttbýli óvirk svæði og dreifbýli eða landpóstar. Í útreikningum ÍSP er magn póstsendinga flokkað eftir vörum niður á póstnúmer til að fá heildarfjölda sendinga fyrir virk og óvirk póstnúmer.

(88) Við útreikning á tekjum eftir svæðum er reiknað út einingatekjur fyrir vörur sem byggt er á afkomulíkani félagsins fyrir árið 2020 þar sem tekjum er deilt með magni. Miðað við magn póstsendinga fyrir póstnúmer skipt eftir svæðum er reiknað út tekjur per svæði en félagið skiptir tekjum eftir afhentu magni. Hægt er að nota sömu einingatekjur fyrir landið allt þar sem gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu vera þær sömu um allt land.

(89) Kostnaður byggir á afkomulíkani félagsins þar sem búið er að úthluta öllum kostnaði niður aðgerðir fyrir hvern vöruflokk en afkomulíkan byggir á 31 aðgerð eftir því hvar kostnaður verður til sbr. Póstmiðstöð, Dreifingarstöðvar, Útkeyrsla, Flutningur eða Pósthús. Aðgerðir þar undir eru t.d. móttaka, vinnsla bréfbera, bréfberar dreifing, flutningur og afhending pósthús.

(90) Kostnaður vegna vinnsla pósthús, dreifing bréfbera, afhending í pósthús á landsbyggðinni og afhending fyrirtækjaþjónusta, ásamt útkeyrslu, er hlutfallað miðað við afhent magn eftir svæðum. Vegna kostnaðar við móttöku og vinnslu þá þarf að taka tillit til þess að um 88% af magninu kemur inn á höfuðborgarsvæðinu og því er ekki reiknaður mismunur á kostnaði við móttöku eftir svæðum, þ.e. hvort um virkt eða óvirkt markaðssvæði er að ræða. Því er miðað við að kostnaður við móttöku sé sá sami óháð því hvar sendingin er móttækin.

(91) Kostnaðurinn verður til á höfuðborgarsvæðinu þar sem magnið er móttækið en er að stórum hluta tilkominn vegna póstsendinga sem verið er að afhenda um allt land. Að mati félagsins er ekki rétt að láta móttökukostnað t.d. falla á höfuðborgarsvæðið þar sem meirihlutinn af magninu kemur þar inn en er líka afhent á landsbyggðinni. Því er þeim kostnaði skipt upp á milli afhends magns. Kostnaði er dreift eftir afhentu magni þar sem þetta er kostnaður vegna móttöku og vinnslu í Póstmiðstöð. Sama gildir fyrir vinnslu í Póstmiðstöð þar sem þessi kostnaður er vegna alls magns hvar sem það er afhent.

(92) Kostnaðinum er skipt niður á afhent magn og þannig reiknaður meðaleiningarkostnaður, sem stuðst er við í útreikningum félagsins, óháð því hvar póstsendingin er afhent. Það er ekki farin sú leið að reikna sérstaklega móttökukostnað fyrirtækisins út á landi, á þeim 12% sem ekki koma inn í dreifikerfi félagsins á höfuðborgarsvæðinu.

(93) Afkoma félagsins fyrir hvert svæði er þannig reiknuð miðað við afhent magn fyrir tekjur og að frádregnum kostnaði þar sem búið er að taka tillit til magns dreifðs kostnaðar og þannig fæst niðurstaða um afkomu hvers svæði niður á vöruflokka í samræmi við útnefninguna.

(94) Í yfirlit er svo búið að taka saman hreinan kostnað félagsins miðað við svæðisskiptingu fyrir almennan bréfapóst innanlands 0-2000 gr., almennan magnpóst innanlands 0-2000 gr., pakkar innanlands 0-10 kg. og rekjanleg bréf innanlands 0-2000 gr.

(95) Sjá eftirfarandi töflu fyrir þéttbýl óvirk svæði.¹¹

*Tafla nr. 1 – Hreinn kostnaður vegna þjónustu á stöðum með lögheimili/atvinnuhúsnæði undir 750*¹²

	Magn	Þéttbýli óvirk svæði		
		Tekjur	Kostnaður	Hreinn kostnaður
Almennur bréfapóstur innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Almennur magnpóstur innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Pakkar innanlands 0-10 kg	[...]	[...]	[...]	[...]
Rekjanleg bréf innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Samtals		[...]	[...]	-180.654.882

3.5.7.3 Þjónusta á óvirkum svæðum fyrir landpósta

(96) Útreikningur á hreinum kostnaði vegna landpósta er gerður með hliðstæðum hætti og fyrir þéttbýli virk svæði með undir 750 heimilum/atvinnuhúsnæði sbr. tafla hér fyrir neðan.¹³

(97) Sjá eftirfarandi töflu fyrir landpósta.

Tafla nr.2 – Hreinn kostnaður vegna þjónustu með landpóstum

	Magn	Dreifbýli		
		Tekjur	Kostnaður	Hreinn kostnaður
Almennur bréfapóstur innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Almennur magnpóstur innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Pakkar innanlands 0-10 kg	[...]	[...]	[...]	[...]
Rekjanleg bréf innanlands 0-2000 gr	[...]	[...]	[...]	[...]
Samtals		[...]	[...]	-257.146.068

3.5.7.4 Blindrakostnaður

(98) Útreikningur vegna kostnaðar við blindrasendingar er í skjali merkt „Blindrasendingar jan-des 2020“, en þar kemur fram að fjöldi blindrasendinga á árinu 2020 var [...] og skv. afkomulíkani er einingakostnaður sendinga innan þyngdarflokksins 51-2000 gr. [...] kr. á hverja einingu sem gerir samtals 14.678.275 kr.

¹¹ Í viðauka I má sjá lista yfir þau pósthúsnúmer sem hér falla undir.

¹² Felld niður vegna trúnaðar. Hið sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

¹³ Í viðauka II má sjá lista yfir þau pósthúsnúmer sem hér falla undir.

[...]

Heimild: ÍSP/ „Blindrasendingar_jan_des_2020“.

3.5.7.5 Kvöð um samræmda gjaldskrá fyrir vörur innan alþjónustu

(99) Útreikningur vegna kvaðar um að gjaldskrá innan alþjónustu skuli vera sú sama um allt land er í skjali merkt „Eitt verð eitt land jan – des 2020“ en þar kemur fram hvert áætlað tekjutap félagsins er á svæðum fyrir utan höfuðborgarsvæðið eða svæði 2, 3 og 4¹⁴ á árinu 2020 vegna kvaðar um eitt verð.

(100) Í skjalinu eru allar pakkasendingar innanlands upp að 10 kg. á árinu 2020 sundurliðaðar eftir ákvörðunarstað. Reiknað er hverjar tekjur hefðu verið miðað við gjaldskrá félagsins frá árinu 2019 sem var svæðisskipt og borið saman við tekjur skv. gjaldskrá á árinu 2020 sem byggir á kvöðinni um eitt verð um allt land sem er skv. gjaldskrá á höfuðborgarsvæðinu. Þannig fæst áætlað tekjutap félagsins ef gjaldskrá frá árinu 2019 hefði ennþá verið í gildi og áætlar félagið að tekjutapið nemi samtals 126.486.115 kr. fyrir svæði 2,3 og 4.

Mynd nr. 4- Hreinn kostnaður vegna kvaðar um samræmda gjaldskrá

	Magn	Tapaðar tekjur v.eitt land eitt verð
Svæði 2	[...]	[...]
Svæði 3	[...]	[...]
Svæði 4	[...]	[...]
	[...]	-126.486.115

Heimild: ÍSP „Eitt verð eitt land jan – des 2020“

3.5.7.6 Markaðsávinningur

(101) Útreikningur vegna markaðsávinninga er í skjali merkt „Sölu og markaðskostnaður sundurliðun jan-des 2020“ en þar er sundurliðaður kostnaður félagsins vegna sölu- og markaðskostnaðar eftir mánuðum og kostnaðarstöðvum. Stærstu kostnaðarliðir eru vegna framkvæmdastjóra sölu- og markaðssviðs, markaðsdeild, fyrirtækjasölu og þjónustuværs.

(102) Útreikningur félagsins byggir á meðalkostnaði á póstlúgu útfrá kostnaði vegna markaðsdeildar og sá kostnaður er margfaldaður miðað við fjölda póstlúga á óvirkum svæðum og þannig fær félagið markaðskostnað á óvirkum svæðum sem er margfaldaður

¹⁴ Sbr. eldri gjaldskrá Íslandspósts sem var svæðisskipt.

með 20%. Skv. útreikningi ÍSP nemur markaðsávinningur félagsins á árinu 2020 samtals 2.362.727 kr.

Mynd nr. 5 – Markaðsávinningur

[...]

Heimild: ÍSP, „Sölu og markaðskostnaður sundurliðun jan-des 2020“

3.5.8 Niðurbrot á hreinum kostnaði Íslandspósts af alþjónustu

(103) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020 ber ÍSP að skipta upp mögulegum alþjónustukostnaði félagsins með eftirfarandi hætti:

- Hreinn kostnaður vegna landpóstadreifingar.
- Hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýliskjörnum með undir 750 fyrirtækjum/heimilum.
- Hreinn kostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt fyrir vörur innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.
- Hreinn kostnaður vegna blindrasendinga.

(104) Jafnframt skyldi ÍSP gera grein fyrir helstu forsendum útreikninga félagsins varðandi hvert og eitt af þessum atriðum. Tilgangur ofangreindrar skiptingar og niðurbrot var fyrst og fremst til að auka gagnsæi í tengslum við kostnað af alþjónustu, sem og að auðvelda alla ákvarðanatöku stjórnvalda varðandi mögulegar þjónustubreytingar og breytingar á lögum og reglum þeim tengdum. Má í því sambandi einnig benda á umfjöllun í frumvarpi til laga um pósthjónustu, þar sem verið er að fjalla um kostnaðarmat á frumvarpinu í kafla 6, en þar segir á bls. 25:

„Í frumvarpinu er opnað eins mikið og talið er ásættanlegt á sveigjanleika Íslandspósts ohf. til að breyta þjónustufyrirkomulaginu til kostnaðarlækkunar og eða tekjuauka, beint eða á grundvelli reglugerðarheimilda. Þessi viðleitni er rauður þráður í frumvarpinu, þ.e. að koma ekki í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika fyrir stjórnvöld og markaðsaðila til að bregðast við markaðspróun og öðrum áskorunum sem ógnað geti lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma.“

(105) Hér má t.d. benda á 5. mgr. 27. gr. laga um pósthjónustu:

„Alþjónustuveitanda er heimilt að setja upp á einum stað bréfakassasamstæður fyrir alla móttakendur póstsendinga í þéttbýli. Slík bréfakassasamstæða skal vera aðgengileg með tilliti til umferðar og umhverfis. Hafa skal samráð við viðkomandi sveitarstjórnir um staðsetninguna. Bréfakassasamstæður eru settar upp á kostnað alþjónustuveitanda. Nánar er kveðið á um útfærslu í reglugerð um alþjónustu,

t.d. um póstnúmer þar sem þetta er heimilt, frágang bréfastassamstæðna, stærð, fjarlægðarmörk og staðsetningu.“

(106) Niðurbrot á kostnaði ÍSP af alþjónustu er að mati PFS nauðsynlegt til að stjórnvöld geti tekið upplýsta ákvörðun um hvernig þau telja rétt að haga opinberum kvöðum á viðkomandi alþjónustuveitanda.

3.6 Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar um einstaka liði í umsókn Íslandspósts ohf.

3.6.1 Almennt

(107) Eins og gert er grein fyrir, í ákvörðun PFS nr. 13/2020, hefur alþjónustukostnaður ÍSP nokkrum sinnum komið til skoðunar af hálfu PFS. Einnig hafa óháðir aðilar eins og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Copenhagen Economics gert greiningar á alþjónustukostnaði fyrirtækisins. Í öllum þessum umfjöllunum hefur niðurstaðan verið sú að ÍSP hefur í gegnum tíðina verið með skilgreindan kostnað í sínum rekstri sem beint eða óbeint má rekja til þeirra kvaða sem á fyrirtækinu hafa hvílt í gegnum tíðina.

(108) Í útnefningu PFS var einn af útgangspunktum stofnunarinnar að auka gegnsæi þegar kemur að alþjónustukostnaði ÍSP. Einn liður í því er að skipta honum upp eftir því sem unnt er.

(109) Eins og áður kom fram þá gerir fyrirtækið kröfu um að alþjónustubyrði að fjárhæð 604 millj. kr. vegna ársins 2020 verði bætt af ríkinu.

(110) Í umfjöllun PFS hér að neðan er byggt á útreikningum ÍSP á hreinum kostnaði á óvirkum svæðum sem PFS hefur yfirfarið.

3.6.2 Hreinn kostnaður vegna dreifingar með landpóstum

(111) Samkvæmt kostnaðarlíkani ÍSP er bókfærður hreinn kostnaður vegna dreifingar landpósta 257 millj. kr. á árinu 2020, sbr. viðauki II með ákvörðun PFS nr. 13/2020. Um er að ræða raunkostnað að frádregnum hreinum kostnaði vegna kvaðar um samræmdar gjaldskrár um land allt og blindrasendinga.

3.6.3 Hreinn kostnaður vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum með undir 750 heimilum/atvinnuhúsnæði

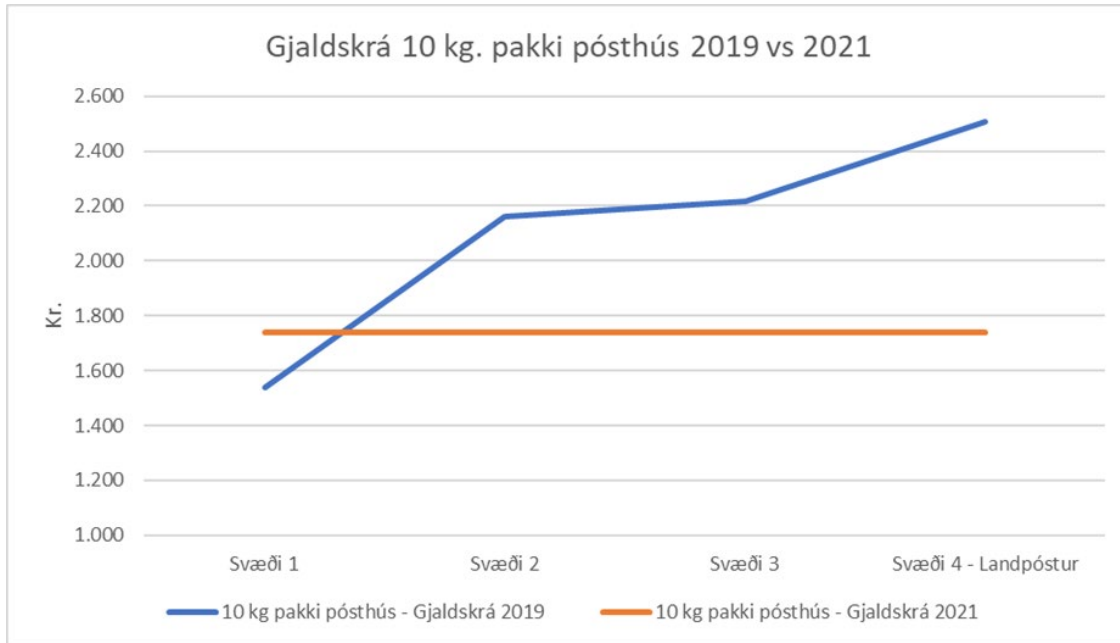
(112) Samkvæmt kostnaðarlíkani ÍSP er bókfærður hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýliskjörnum með undir 750 heimilum/fyrirtækjum 181 millj. kr. á árinu 2020, sbr. viðauki II með ákvörðun PFS nr. 13/2020. Um er að ræða raunkostnað að frádregnum hreinum kostnaði vegna kvaðar um samræmdar gjaldskrár um land allt og blindrasendinga.

3.6.4 Hreinn kostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt innan alþjónustu

(113) Í erindi ÍSP kemur fram að áætlað tekjutap vegna pakkasendinga innanlands upp að 10 kg. nemi samtals um 126 millj. kr. á árinu 2020 miðað við hverjar tekjurnar hefðu orðið ef svæðisbundin gjaldskrá frá árinu 2019 hefði verið í gildi á árinu 2020.

(114) Í umsókn ÍSP eru færð rök fyrir því af hverju félagið taldi rétt að miða gjaldskrá félagsins við þá gjaldskrá sem áður tók til höfuðborgarsvæðisins. Á mynd nr. 6 er sýnt dæmi um hvernig gjald fyrir 10 kg. „pakka pósthús“ var fyrir og eftir umrædda skyldu.

Mynd nr. 6 – Gjaldskrá Íslandspósts fyrir og eftir 1. janúar 2020



Heimild: PFS

(115) Við meðferð Alþingis á lögum um pósthjónustu var sú breyting gerð á 2. mgr. 17. gr. að í stað þess að krafa um jafnaðarverð tæki einungis til bréfa undir 50 gr., eins og var samkvæmt upphaflega frumvarpinu. Tekur það nú til allra vara innan alþjónustu, þ.e. bréfa- og pakkasendinga. Í nefndarálitni þingsins var breytingin rökstudd með tilliti til byggða- og jafnræðissjónarmiða. Engin greining virðist hins vegar hafa farið fram af hálfu þingsins um mögulegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir þann aðila sem skylt væri að starfa undir þessari tilteknu kvöð. Í greinargerð með frumvarpinu kom hins vegar eftirfarandi fram um hvernig ætti að nálgast þróun markaðarins:

„Í frumvarpinu er opnað eins mikið og talið er ásættanlegt á sveigjanleika Íslandspósts ohf. til að breyta þjónustufyrirkomulagi til kostnaðarlækkunar og eða tekjuauka, beint eða á grundvelli reglugerðarheimilda. Þessi viðleitni er rauður þráður í frumvarpinu, þ.e. að koma ekki í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika fyrir stjórnvöld og markaðsaðila til að bregðast við markaðsþróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspóstþjónustu á hverjum tíma.“

(116) Leiða má líkum að því að ákvörðun Alþingis um að takmarka svigrúm ÍSP til verðlagningar á vörum innan alþjónustu með þeim hætti sem gert var fari gegn upphaflegum markmiðum frumvarpsins um sveigjanleika til að breyta þjónustufyrirkomulagi til kostnaðarlækkunar og/eða tekjuauka. Sjá nánar umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu.¹⁵

(117) En fyrir gildistöku nágildandi laga var gjaldskrá ÍSP fyrir pakka, svæðisbundin, líkt og hliðstæðar gjaldskrár flutningsaðila.¹⁶

(118) Tilgangur þeirra breytinga sem gerðar voru á frumvarpi til laga um pósthjónustu er að jafna aðgengi landsmanna að pósthjónustu innan alþjónustu, með tilliti til verðlagningar á þjónustunni.

(119) Samkvæmt viðauka II, með lögum um pósthjónustu getur hreinn kostnaður vegna samræmingu gjalda fallið undir útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu, sbr. loka máls. í ii 5. viðaukans „og viðeigandi samræmdra gjalda.“ Líta verður svo á að kvöð 2. mgr. 17. gr. laganna um sömu gjaldskrá um land allt falli undir þjónustu sem skylt geti verið að greiða fyrir, að öðrum skilyrðum fullnægðum.

(120) Þegar verið er að tala um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi, sbr. rökstuðning samgöngunefndar fyrir breytingu á upphaflega frumvarpinu er yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi er ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvarðanatöku um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu.

¹⁵ Samkvæmt 66. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 skal hver ráðherra leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t., fjárhagsleg áhrif, áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi samkvæmt reglum um starfshætti ríkisstjórnar. Við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skulu markmið og tilætluð áhrif lagsetningar dregin skýrt fram.

Í 6. kafla í athugasemdum við frumvarp til laga um pósthjónustu er að finna umrætt mat á kostnaði ríkisins við innleiðingu frumvarpsins.

Þau gögn sem lágu til grundvallar kostnaðarmatinu voru eftirfarandi:

- Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands (HHI) (2015/2017).
- Kostnaðarmat Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) (2013/2015).
- Greinargerð Íslandspósts (ÍSP) (2013/2015).
- Skýrsla sem unnin var af Copenhagen Economics (CE) fyrir Íslandspósts (ÍSP) (2016/2018).

Af ofangreindum gögnum var dregin sú ályktun að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu miðað við gildandi fyrirkomulag útburðar á öllu landinu, þ.e. tvo daga í viku væri á bilinu 235-250 m.kr.

Í mati ráðuneytisins er einnig lögð áhersla á að hröð þróun hafi verið á pósthjónustu undanfarin ár s.s. hratt minnkandi bréfamagn, aukna áherslu stjórnvalda í tengslum við rafræna stjórnsýslu og breytt samskiptamynstur almennt. Viðfangsefnið sé því að skilgreina lágmarksþjónustu sem ríkið vilji tryggja á hverjum tíma og mögulegan kostnað sem þjónustan hafi í för með sér fyrir ríkissjóð.

Þá er lögð áhersla á að ekki þyki skynsamlegt að setja alþjónustustigið svo hátt að það hamli samkeppni og nýsköpun.

Einnig er fjallað um muninn á samningsleið og útnefningu með tilliti til útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu og þessar mismunandi leiðir leiði til sambærilegrar fjárhagslegrar niðurstöðu fyrir stjórnvöld til lengri tíma lítið. Munurinn felist einkum í því að í samningaleið geti útreikningar á ósanngjarnri byrði mögulega byggt á spá um slíkt ár fram í tímann, að gefnum forsendum. Útreikningana þyrfti þá að yfirfara og leiðrétta eftir á með hliðsjón af rauntölum þegar að þær liggja fyrir með tilliti til endurgreiðslu ofgreidds framlags eða viðbótargreiðslu frá ríkinu vegna vanáætlunar. Útnefningarleiðin byggist hins vegar á niðurstöðu yfirferðar PFS á kostnaði fyrir liðið eða næst liðið ár. Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir að stuðst verði við sömu kostnaðarmatsaðferðir á ósanngjarnri byrði.

¹⁶ Um vöruflytninga gilda landflytningalög nr. 40/2010. Í 1. mgr. 5. gr. þeirra laga er sérstaklega tiltekið að lögin gildi ekki um pósthjónustu sem falli undir lög um pósthjónustu. Í lögum um pósthjónustu er ekki að finna sambærilegt ákvæði þess efnis að lögin gildi ekki um landflytninga. Þrátt fyrir það verður að ætla að það sama gildi, að breyttu breytanda, enda hafa um þessi mismunandi réttarsvið lengi gilt um sitt hvort regluverkið. Skoða ber tilvísun í gjaldskrár flutningsaðila með þeim fyrirvara.

(121) Að mati PFS er erfitt að sjá ef tekið er mið af þeim jafnræðis- og byggðasjónarmiðum sem samgöngunefnd vísaði til, að mögulegt hefði verið fyrir ÍSP að miða við aðrar forsendur, en fyrirtækið gerði í upphafi, til að uppfylla þá skilyrðislausu kröfu laganna um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Ef gengið hefði verið lengra í þá átt að „jafna“ gjaldskrána í áttina af þeim svæðisbundnu verðum sem áður giltu hefði mögulega komið upp sú staða að fyrirtækið væri að „okra“ á höfuðborgarsvæðinu Fyrirtækið endurskoðaði gjaldskrána síðar og tók hún gildi þann 1. ágúst 2020.

(122) Jafnframt liggur fyrir, að ÍSP, er í reynd gert ókleyft að verðleggja svæðisbundið líkt og uppbygging eldri gjaldskrár var háttáð, sbr. mynd 1 hér að ofan.

(123) Ef ÍSP myndi miða gjaldskrá sína við jafnaðarverð út frá kostnaði fyrir landið allt þá eru öll líkindi til þess að fyrirtækið myndi verðleggja sig út af markaðnum ef miðað er við þau verð samkeppnisaðila sem bjóða hliðstæða þjónustu. Höfuðborgarsvæðið er mikilvægt í afkomu félagsins af pökkum innanlands þar sem um mjög hagkvæmt svæði er um að ræða. Minnkandi tekjur á höfuðborgarsvæðinu myndu hafa veruleg áhrif á afkomu félagsins af pökkum sem gæti leitt til þess að fyrirtækið þyrfti að hækka jafnaðargjaldskrá fyrir allt landið þar sem afkoma á höfuðborgarsvæðinu væri ekki lengur til staðar til að bera uppi jafnaðargjaldskrá fyrir landið allt.

(124) Tilgangi með jafnaðargjaldskrá og aðgengi landsmanna að pakkaflutningum um land allt væri þannig stefnt í hættu þar sem líklegt er að endurtaka þyrfti í sífellu að hækka verð sökum verri afkomu með tilheyrandi tjóni fyrir ÍSP sem og notendur þjónustunnar, einkum úti á landi.

(125) Í útreikningum ÍSP sem gerð er grein fyrir í kafla 3.5.7.5 áætlað félagið að tekjutap félagsins sé um 126 millj. kr. Aðferðarfræði félagsins miðar við áætlað tekjutap ef tekið er mið af gjaldskrá félagsins á árinu 2019, sundurliðað eftir fjölda sendinga á hvert svæði. PFS fær ekki séð, ef tekið er mið af umfjöllun stofnunarinnar um markmið og tilgang Alþingis við að jafna aðgengi landsmanna að félaginu hefði verið stætt á því að miða við annað viðmið en gjaldskrá félagsins sem áður gildi á höfuðborgarsvæðinu.¹⁷ Einnig er sú hætta fyrir hendi, að annað og hærra viðmið, hefði mögulega leitt til þess, að nær allir pakkar sem móttæknir eru og afhendir af höfuðborgarsvæðinu myndu hverfa úr kerfum fyrirtækisins, með ófyrirséðum afleiðingum á rekstur félagsins.

(126) PFS gerir því ekki athugasemdir við aðferðarfræði ÍSP til að nálgast hreinan kostnað félagsins vegna þeirrar kvaðar sem fram kemur í 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land.

3.6.5 Blindrasendingar

(127) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 segir að ÍSP skuli veita pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta fyrir póstsendingar allt að 2 kg. Um afmörkun þeirra tegunda póstsendinga sem falla undir að vera gjaldfrjálsar skal fara eftir skilgreiningu á blindrasendingu í 5. töl. 4. gr. laga nr. 98/2019.

¹⁷ Sjá einnig yfirlýsingu PFS(20)-12, þar sem fjallað er um hækkan ÍSP á pakkagjaldskrá félagsins upp á 7,7 -9,5%. <https://pfs.is/library/Skrar/Postmal/St%c3%b6%c3%b0uskjal,%20eftirlit%20me%c3%b0%20gjaldskr%c3%a1%20innan%20al%c3%bej%c3%b3nustu,%20pakkar%2015.10.2020.pdf>

(128) ÍSP er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita ofangreinda þjónustu. Við útreikninga félagsins skal taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.

(129) Krafan tekur eðli málsins samkvæmt til dreifingar á blindrasendingum út um allt land, þ.e. er ekki einskorðuð við dreifingu á svokölluðum óvirkum svæðum.

(130) Krafa ÍSP nemur tæplega 14,7 millj. kr. miðað við ársuppgjör 2020 vegna pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta.

(131) PFS gerir ekki athugasemdir við útreikninga ÍSP á því tapi og þar með hreinum kostnaði sem verður í rekstri fyrirtækisins vegna þessarar tilteknu kvaðar.

3.6.6 Þjónusta sem veitt er samhliða þjónustu innan alþjónustu

(132) Að mati PFS er þörf á í útreikningum á hreinum kostnaði pakka að tekið sé tillit til hagræðis af pökkum utan alþjónustu við útreikninga á kostnaði pakka, þ.e. að tekið sé tillit til þeirrar hagkvæmni sem fellst í að þjónusta 11-20 kg. pakka utan alþjónustu samhliða 0-10 kg. pökkum sem falla undir alþjónustukvaðir.

(133) Í mati á hreinum kostnaði er því tekið tillit til afkomu 11-20 kg. pakka utan alþjónustu sem kemur til lækkunar á kostnaði 0-10 kg. pakka eða sem nemur um 30 millj. kr. á ársgrundvelli. Um er að ræða hagræði vegna viðbótarþjónustu sem veitt er samhliða þjónustu innan alþjónustu á óvirkum svæðum miðað við árið 2020.

(134) Um varúðarniðurfærslu er að ræða, enda liggur fyrir að fara þarf í endurskoðun á tilteknum forsendum þess kostnaðarlíkans sem stuðst er við í dag, sbr. kafli 3.9 um endurskoðun.

(135) Jafnframt sækir niðurfærslan stoð í 4. töl. 5. gr. ákvörðunar 2012/EES/38/07, þar sem fram kemur að viðkomandi aðildarríki geti ákveðið að hagnaður sem aflað er með annarri starfsemi en þjónustu sem hefur almenna, efnahagslega þýðingu, eigi að renna í heild eða að hluta til fjármögnunar á þjónustunni sem hefur almenna efnahagslega þýðingu.

3.6.7 Ávöxtunarkrafa

(136) Í útreikningum ÍSP er miðað við 4,87% ávöxtunarkröfu fyrir árið 2019 og er þá miðað við mat á áhættulausum vöxtum 1,87% og stuðst er við 5 ára meðaltal RIKS 30 0701, auk 3% vaxtaálags. ÍSP miðar við framangreinda ávöxtunarkröfu og reiknar út að krafan sé um 13 millj. kr. miðað við eigið fé.

(137) Í endurskoðuðum útreikningum er miðað við 4,62% ávöxtunarkröfu fyrir árið 2020 og er þá miðað við mat á áhættulausum vöxtum 1,62% og stuðst er við 5 ára meðaltal RIKS 30 0701, auk 3% vaxtaálags. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 um útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu skal miða við bundið fjármagn við útreikning á ávöxtunarkröfu. Uppfærðir útreikningar skila niðurstöðu sem nemur um 17 millj. kr. á árinu 2020 miðað við ofangreinda ávöxtunarkröfu og tekur PFS mið af því í sinni niðurstöðu.

3.6.8 Markaðsávinningur

(138) Markaðsávinningur er einn af þeim þáttum sem líta skal til við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 3. mgr. viðauka II með lögum um pósthjónustu, en þar kemur fram að við útreikningar á hreinum kostnaði skuli fela í sér markaðsávinning, sem fellur til póstrekkanda sem er tilnefndur til að veita þjónustu.

(139) Við mat á markaðsávinningi vegna alþjónustuskyldu verður að hafa í huga að alþjónustuveitandi er m.a. líklegur til þess að hafa hag af umtali og auglýsingu sem fylgir því að þjóna óhagkvæmum svæðum og viðskiptavinum sem hluta af alþjónustuskyldum. Þetta hefur áhrif á ímynd vörumerkis þjónustuveitandans og orðstír félagsins og einnig á núverandi og framtíðar hagnað þess og getur dregið úr kostnaði vegna auglýsinga og annarrar markaðsstarfsemi.

(140) Með útnefningunni getur ÍSP veitt landsdekkandi þjónustu á vörum innan alþjónustu, sem og fengið greiddan hreinan kostnað úr ríkissjóði, ef einhver er.

(141) Landsdekkandi þjónusta á vörum innan alþjónustu getur hins vegar einnig haft þau áhrif að styðja við eða auka sölu á vörum utan alþjónustu t.d. pökkum innanlands í þyngdarflokki 10 kg.+ þar sem um samhliða þjónustu er að ræða.

(142) Í nýjum póstlögum segir að gjaldskrár skulu vera þær sömu fyrir alþjónustu um allt land sem veldur tekjutapi hjá félaginu vegna pakka innanlands fyrir 0-10 kg. Þessi kvöð á félaginu hefur þrátt fyrir tekjutap þau áhrif að draga úr viðskiptakostnaði og auðvelda neytendum að eiga viðskipti við félagið þar sem sama gjaldskrá gildir fyrir þjónustu óháð því á hvaða svæði pakkin er sendur.

(143) Stofnunin horfir m.a. til ofangreindra atriða við útreikning á markaðsávinningi ásamt að hafa hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu og framkvæmd hér á landi, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 17/2015, 25/2018 og 14/2019.

(144) Í umsókn ÍSP kemur fram að félagið reiknar markaðsávinning tæplega 2,5 millj. kr. m.v. árið 2020.¹⁸

(145) Niðurstaða PFS er hins vegar að útreikningar á markaðsávinningi sem hér er til umfjöllunar taki mið af hlutdeild viðeigandi alþjónustu af heildar markaðs- og sölukostnaði að frádregnu þjónustuveri.

(146) Heildar sölu- og markaðskostnaður nam [...] millj. kr. á árinu 2020, þar af þjónustuver [...] millj. kr. og nam hlutdeild alþjónustu [...] % af framangreindum kostnaði eða 150 millj. kr. og er markaðsávinningur metinn 20% af þeirri fjárhæð eða 30 millj. kr. á ársgrundvelli.

(147) Auk þess er haft til hliðsjónar áður framkomið mati ÍSP á markaðsávinningi, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 14/2019.

¹⁸ *Markaðskostnaður (Yfirlit í sér skjali Sölu og markaðskostnaður_sundurliðun_jan-des_2020)*

3.6.9 Hagræðingarkrafa

(148) PFS setur 2% hagræðingarkröfu á heildarkostnað alþjónustuveitanda á óvirkum svæðum eða sem nemur 27 millj. kr. Hagræðingarkrafan er reiknuð á grundvelli raunkostnaðar á óvirkum svæðum á árinu 2020. Markmiðið er að hvetja til hagkvæmni og hagræðingar í rekstri vegna mats á alþjónustukostnaði. Krafan verði endurskoðuð árlega og þá m.a. tekið mið af þróun vísitölu.

3.6.10 Samandregin niðurstaða PFS

(149) Samandregin niðurstaða PFS er að hreinn kostnaður sem greiðist af ríkissjóði vegna rekstrarársins 2020 nemi 509 millj. kr., sbr. eftirfarandi tafla.

<i>Tafla nr. 3- Hreinn kostnaður (alþjónusta)</i>	2020
Landpóstur	-257
Svæði undir 750	-181
Blindrasendingar	-15
Samræmd gjaldskrá	-126
	<hr/>
	-579
Ávöxtunarkrafa	-17
Hagræði vegna pakkar 11-20 kg.	30
Markaðsávinningur	30
Hagræðingarkrafa	27
Samtals hreinn kostnaður:	<hr/> -509

Fjárhæðir í millj. kr.

(150) Ef hreinn kostnaður er flokkaður eftir þjónustuvörum innanlands á árinu 2020 þá er hreinn kostnaður 0-10 kg. pakka [...] millj. kr. [...], hreinn kostnaður vegna bréfa 0-2000 gr. [...] millj. kr. [...] og vegna rekjanlegra bréfa [...] millj. kr. [...].

Tafla nr. 4- Hreinn kostnaður (alþjónustuvörur)

	Hreinn kostnaður
Bréfaþóstur innanlands 0-2000 gr.	[...]
Pakkar innanlands 0-10 kg.	[...]
Rekjanleg bréf innanlands 0-2000 gr.	[...]
Samtals:	<hr/> -509

Fjárhæðir í millj. kr.

3.7 Samanburður á alþjónustubyrði Íslandspóst fyrir og eftir afnám einkaréttar

(151) Að mati PFS er nauðsynlegt að bera þá niðurstöðu sem hér birtist saman við eldri niðurstöður PFS varðandi alþjónustubyrði félagsins þegar fyrirtækið var með einkarétt á dreifingu bréfa undir 50 gr.

(152) Kostnaður vegna alþjónustu og þar með alþjónustubyrði ÍSP var samkvæmt eldri lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 innifalinn í gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar,

samkvæmt sérstakri heimild í 2. másl. 6. mgr. 16 gr., sem er svohljóðandi „Óheimilt er að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum sem hvila á rekstrarleyfishafa.“ Ef ekki hefði komið til þessarar sérstöku heimildar í lögnum hefði gjaldskrá ÍSP innan einkaréttar verið lægri en á móti hefði komið að finna hefði þurft aðra leið til að bæta ÍSP (alþjónustuveitanda) upp það tap sem óneitanlegar verður til við að bjóða upp á sambærilega þjónustu um land allt og á þeim stöðum.

(153) Í ákvörðun PFS nr. 13/2019 „Umsókn Íslandspósts ohf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, frávisun að hluta“¹⁹ er farið ítarlega yfir hvernig þessi kostnaður fyrirtækisins af alþjónustu hefur verið leiddur fram í gegnum árin og til hvaða þátta hann hefur tekið í þjónustu fyrirtækisins, sjá t.d. kafla II. 3.

(154) Einnig er í kafla III. 7, í ákvörðun PFS bornar saman niðurstöður PFS í ákvörðun PFS nr. 17/2015 sem og greining Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og greining Copenhagen Economics, sem ÍSP lét gera. Af þeim samanburði má sjá að niðurstöðurnar eru um margt hliðstæðar:

Mynd nr. 7- Samanburður á alþjónustubyrði Íslandspósts

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

(155) Af samanburðinum má sjá að byrði ÍSP vegna alþjónustu, miðað við þessar þrjár greiningar lá á bilinu 325-450 millj. kr. Eftir að tekið hafði verið tillit til breytinga á tíðni útburðar og vægi póstafræðislna í alþjónustukostnaði ÍSP var alþjónustubyrði ÍSP á bilinu 130-250 millj. kr. Rétt er að vekja athygli á því að greiningarnar eru gerðar sitthvort

¹⁹ https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr_13_2019_Umsokn_Islandsposts_um_framlag_fravisun_ad_hluta.pdf

rekstrarárið. Einnig ber að hafa í huga að þessar greiningar tóku fyrst og fremst mið af alþjónustukostnaði vegna bréfa.

(156) Allar þessar greiningar byggja á kostnaðarbókhaldi ÍSP, auk þess sem lagt er sjálfstætt mat á það til hliðar við kostnaðarbókhaldið hvernig fyrirtæki án alþjónustuskyldna myndi líklega haga sér á samkeppnismarkaði, t.d. varðandi þjónustuframboð og möguleg áhrif breytts þjónustuframboðs á tekjur og gjöld ÍSP.

(157) Niðurstaða PFS um alþjónustubyrði ÍSP á árinu 2020, án kvaðar, um sömu gjaldskrá, er um margt hliðstæð og fyrri greiningar PFS, HHÍ og CE, enda er í þeim öllum leitast við að nálgast kostnað fyrirtækisins af því að þjónusta notendur eða hóp notenda, sem ekki myndu fá þjónustu, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er t.d. skýrt afmarkað hvaða hópar myndu ekki fá fulla þjónustu, ef engin kvöð væri lögð á ÍSP.

(158) Í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu segir m.a. um þær greiningar sem gerðar hafa verið:

„Í nóvember 2016 óskaði ráðuneytið eftir að Hagfræðistofnun Háskólans mæti kostnað Íslandspóstshöfundarinnar við alþjónustu í pósthöfunduningu. Í skýrslu stofnunarinnar var metinn kostnaður við þrjár sviðsmyndir.

Samkvæmt skýrslu sem Copenhagen Economics gerði fyrir Íslandspóst og kom út í upphafi árs 2018 var niðurstaða kostnaðarmats við alþjónustubyrði Íslandspóstshöfundarinnar nánast sú sama og niðurstaða Hagfræðistofnunarinnar hvað *útburðarþáttinn varðar* (1.br. PFS).

Magn bréfpóstshöfundarinnar innan einkaréttar höfundarinnar minnkað nokkuð hratt síðustu árin. Fyrir á þessu ári var útlit fyrir frekari fækkun á næstu árum eða a.m.k. 7-8% árlega magnminnkun samkvæmt upplýsingum Íslandspóstshöfundarinnar. Auk þess gerir Íslandspóstshöfundarinnar ráð fyrir allt að 25% minni markaðshlutdeild í bréfum strax við afnám einkaréttar en áhrif þess koma þó ekki fram fyrir en frá og með 2020 verði frumvarpið að lögum. Óvissa ríkir um þessa þróun alla.

(159) Fækkun bréfa undir 50 gr. (áður innan einkaréttar) höfundarinnar mun meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Hins vegar hafa spár um minnkun markaðshlutdeildar ÍSP ekki gengið eftir. Ekki er óeðlilegt að þessi mikla fækkun á bréfum í dreifikerfum ÍSP valdi auknu tapi hjá fyrirtækinu almennt, en hluti þess fellur til vegna þjónustu á svæðum sem ella fengju enga þjónustu.

(160) Kostnaður ÍSP, af kvöð um sömu gjaldskrá um land allt kemur síðan til viðbótar því tapi sem til er komið vegna dreifingar á óhagkvæmum svæðum, sjá nánar kafla 3.6.3.

(161) Eftir að einkaréttur var felldur niður er kostnaður alþjónustuveitanda ekki lengur innifalinn í gjaldskrá innan einkaréttar. Í greinargerð með lögum um pósthöfunduningu segir t.d. þegar verið er að fjalla um kostnað ríkisins við innleiðingu frumvarpsins. „*Þessum nettókostnaði (tapi) höfundarinnar á síðustu árum verið mætt með gjaldskrárhækkunum Íslandspóstshöfundarinnar innan einkaréttar. Með afnámi einkaréttar frá og með 1. janúar 2020 stendur*

ekki lengur til boða að „bæta“ tap vegna alþjónustu með þessum hætti.“²⁰ Í stað þess gera lög um pósthjónustu ráð fyrir því að hann sé greiddur úr ríkissjóði, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauki II með þeim lögum.

3.8 Um ósanngjarna byrði

(162) Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020 þarf, eftir að hinn hreini kostnaður liggur fyrir, að taka afstöðu til þess hvort hið útreiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(163) Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

(164) Mat á því hvort að tiltekið tap er ósanngjarnt eða ekki hefur nokkrum sinnum komið til úrlausnar hjá PFS í tengslum við alþjónustukvaðir sem lagðar hafa verið á fjarskiptamarkaðinn.²¹ Niðurstaða stofnunarinnar í þeim málum byggði m.a. á samanburði á hreinum kostnaði við nokkur þekkt fjárhagsleg viðmið sem höfð voru til hliðsjónar við mat á því hvort alþjónustubyrði Símasamstæðunnar væri ósanngjörn eða ekki. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er það boðað að sömu viðmið yrðu lögð til grundvallar við útreikninga og mat á því hvort hreinn kostnaður ÍSP yrði metinn ósanngjörn byrði á félaginu. Ef miðað er við helstu lykiltölur úr rekstri fyrirtækisins á árinu 2019.

Hreinn kostnaður (byrði) 509 millj. kr. miðað við lykilstærðir ársins 2019.

Rekstrartekjur 7.745 millj. kr.

Hreinn kostnaður (byrði) sem hlutfall af rekstrartekjum 6,6%.

Hagnaður fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta (EBITDA) 266 millj. kr.

EBITDA hagnaður sem hlutfall af rekstrartekjum 3,4%.

Tap fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT) -381 millj. kr.

EBIT tap sem hlutfall af rekstrartekjum -4,9%.

Eigið fé 31. desember 2019 3.203 millj. kr.

Arðsemi eigin fjár -15,9%.

(165) Með vísun til ofangreindra útreikninga, sem byggja á niðurstöðu úr ársreikningi félagsins fyrir árið 2019, verður að telja að hreinn kostnaður ÍSP vegna alþjónustu sé ósanngjörn byrði á félaginu og muni hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika og geti einnig stofnað efnahag þess í hættu, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu. Á þetta einkum við ef hinn hreini kostnaður muni verða viðvarandi á næstu árum, án þess að það komi til beinnar greiðslu til að bæta félaginu hann upp.

²⁰ Greinargerð með frumvarpi laga til pósthjónustu, Þingskjal 293-270. mál, bls.24.

²¹ Ákvörðun PFS nr. 25/2012, „umsókn Símans hf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna árána 2007-2011 (almenningsárána)“ og ákvörðun PFS nr. 25/2018 „umsókn Milu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu“

(166) Líta verður því svo á að greiðsluskylda hafi stofnast af hálfu ríkisins, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

3.9 Um endurskoðun

(167) Að óbreyttum lögum um pósthjónustu má gera ráð fyrir að ríkið komi til með að þurfa að greiða framlag til handa ÍSP á næstu árum.

(168) Eins og fram kemur hér að ofan er framlag vegna alþjónustu tilkomið vegna þess að alþjónustuveitanda er gert að veita tiltekna þjónustu sem fyrirtæki myndu almennt ekki veita ef hefðbundin viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Þessu tengt er að við útreikninga á slíkum framlögum skal gæta að nokkrum meginreglum, sbr. B- hluti viðauka II, þar sem vikið er að endurheimt hreins kostnaðar vegna alþjónustuskyldna, en þar segir eftirfarandi:

„Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismununar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“

(169) Útreikningur á hreinum kostnaði byggir að miklu leyti á kostnaðarlíkani ÍSP og þ.a.l. er framlag ríkisins vegna alþjónustu á óvirkum svæðum í samræmi við afkomu félagsins á þeim landssvæðum skv. líkani vegna þjónustu innan alþjónustu.

(170) Kostnaðarbókhald ÍSP byggir á aðferðafræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC) sem hefur þróast á undanförunum árum og byggir í grunninn á eldra kostnaðarlíkani félagsins. Kostnaðarbókhaldið á að endurspegla á hverjum tíma rétta kostnaðarhlutdeild þeirra þjónustu eða vöru sem félagið er með í sinni þjónustu en miðað er við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu. Það er sá kostnaður sem væri umflýjanlegur ef félagið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu.

(171) Miklar breytingar hafa átt sér stað bæði í innra og ytra rekstrarumhverfi ÍSP á undanförunum árum með fjölgun pakkasendinga innanlands samhliða mikilli fækkun bréfasendinga ásamt því að alþjónusta fyrir pakka var breytt úr 0-20 kg. í 0-10 kg. innanlands með lögum nr. 98/2019. Jafnframt ákvað Alþingi að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land. Einkaréttur ÍSP fyrir dreifingu bréfasendinga undir undir 50g var einnig felldur niður en það óhagræði sem var í kerfum ÍSP vegna alþjónustu var áður borið af gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

(172) Þar sem um miklar breytingar í rekstri félagsins er um að ræða og kostnaðarhlutdeild vegna dreifikerfis er að færast frá bréfasendingum yfir til pakkasendinga innanlands í kjölfar mikillar fækkunar bréfa og fjölgunar pakka þá er það mat stofnunarinnar að tilefni sé til að endurmeta kostnaðarþátttöku vöruflokka innan líkansins almennt.

(173) Horfir PFS þá einkum til þess að alþjónusta fyrir pakka var breytt úr 0-20 kg. í 0-10 kg. ásamt fjölgun pakkasendinga og fækkun bréfasendinga en pakkar utan alþjónustu valda miklu álagi á dreifikerfið þar sem þyngd er meginþáttur í flutningi á vörum.

(174) PFS fer því fram á að félagið endurmeti kostnaðarþátttöku vara innan og utan alþjónustu í kostnaðarlíkani félagsins fyrir árið 2021 til að líkanið endurspegli með betri hætti þá breytingu sem hefur átt sér stað í rekstrarumhverfi félagsins, sem vikið er að hér að ofan. Endurmatinu skal vera lokið fyrir 1. september 2021 í samræmi við 8. töl. ákvörðunarorða í ákvörðun PFS nr. 13/2020, þar sem fjallað er um lengd útnefningar og endurskoðun á einstökum ákvæðum hennar. Greining kostnaðar er viðvarandi verkefni þar sem rekstrarumhverfi fyrirtækja tekur sífellt breytingum, en eftirspurn, þjónustukröfur og gæði þjónustu geta einnig breyst.

(175) Sjá einnig umfjöllun PFS um samræmi framlagsins við reglur um ríkisstyrki í kafla 4 og um mögulega endurgreiðslu/leiðréttingu á framlaginu, sbr. kafli 3.10.3.

3.10 Greiðsluskylda ríkisins

3.10.1 Almennt

(176) Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustuskyldu úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

(177) Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram að alþjónustuveitandi sæki um framlag til Póst- og fjarskiptastofnunar um að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Lögin verða ekki skilin öðru vísi en að sanngjarnt endurgjald fáið með aðferðarfræði hreins kostnaðar eins og henni er lýst í viðauka II með lögnum.

(178) Nánar er fjallað um fjárframlög úr ríkissjóði vegna alþjónustu í 22. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, en þar segir í 2.- 4. mgr.:

„Sé alþjónustuveitandi útnefndur af Póst- og fjarskiptastofnun, getur alþjónustuveitandi sótt um það til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann að alþjónustan sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar skulu byggja á viðauka II við lög um pósthjónustu.

Umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu, sbr. 2. mgr., skal að jafnaði berast fyrir eitt ár í senn og skulu útreikningar á hreinum kostnaði fylgja umsókn. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.

Við útnefningu alþjónustuveitanda er jafnframt heimilt ef upplýsingar liggja fyrir um hreinan kostnað af alþjónustu að kveða á um mögulegan hreinan kostnað alþjónustuveitanda samhliða útnefningarferlinu.“

(179) Eins og tekið er saman í kafla 3.6. er niðurstaða PFS að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu á árinu 2020 sé samtals 509 millj. kr. Frá þeirri upphæð dregst síðan 250 millj. kr. sem fyrirtækið fékk úthlutað sem varúðarframlag með ákvörðun PFS nr. 29/2019.

(180) Ríkið sem greiðandi þjónustunnar, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu ber því að greiða ÍSP samtals um kr. 259 millj. kr.

3.10.2 Greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu

(181) Miðað við þær upplýsingar sem liggja nú fyrir, sem og þá þróun sem er á markaðnum í dag, t.d. fækkun bréfa er líklegt að sú þjónustuskýlda sem hvílir á ÍSP með ákvörðun PFS nr. 13/2020 muni, að óbreyttum lögum og reglum, áfram vera byrði á félaginu sem skylt er að bæta, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(182) Nauðsynlegt er því, að mati PFS, að setja viðmið varðandi greiðslutilhögun framlags ríkisins til næstu ára, sbr. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um alþjónustu, en þar segir: „*Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.*“.

(183) Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020 telur PFS æskilegast, ef mögulegt er, að greiðsla fyrir alþjónustu komi frá ríkinu á því ári sem þjónustan er veitt. Niðurstaða PFS, í ákvörðun þessarar, er að ÍSP hafi haft á árinu 2020 hreinan kostnað upp á kr. 509 millj. kr.

(184) Samkvæmt 8. töl. ákvörðunarorða ákvörðunar PFS nr. 13/2020 er heimilt á útnefningartímabilinu að gera breytingar á útnefningunni ef forsendur hafa breyst verulega eða breytingar hafa orðið á lögum og reglugerðum sem áhrif hafa á einstök atriði hennar. Jafnframt er kveðið á um að kanna skuli fyrir 1. september ár hvert hvort ástæða sé til að gera breytingar fyrir komandi ár.

(185) Stofnunin telur einnig nauðsynlegt, með stoð í umræddum 8. töl. og 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um alþjónustu, að mótað verði tiltekið verklag við uppgjör á hreinum kostnaði ÍSP, vegna alþjónustu, til framtíðar. Við uppgjör á hreinum kostnaði ársins 2021 yrði þannig eftirfarandi verklag viðhaft:

- Þann 15. nóvember 2021 ber ÍSP að senda útreikninga félagsins um hreinan kostnað vegna alþjónustu fyrir árið 2021 til PFS, sem byggir á 9 mánaða uppgjöri félagsins fyrir árið 2021, að viðbættri útkomuspá ársins, ásamt viðeigandi rökstuðningi.
- Þann 25. janúar 2022, umsókn félagsins frá 15. nóvember 2021 uppfærð með rauntölum fyrir allt rekstrarárið 2021.
- Þann 4. febrúar 2022, ákvörðun PFS um hreinan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2021 liggur fyrir.

(186) Með ofangreindu fyrirkomulagi yrði þannig tryggt að hreinn kostnaður fyrirtækisins af alþjónustu lægi fyrir áður en endanlegt uppgjör félagsins fer fram fyrir

viðkomandi rekstrarár. Um leið er komið til móts við það sjónarmið að kostnaður og tekjur ÍSP falli til á því rekstrarári sem þjónustan er sannarlega veitt.

(187) Með ofangreindu fyrirkomulagi telur PFS einnig, að hagsmunir almennings, að því er varðar aðgang að alþjónustu séu best tryggðir, sbr. a. liður 4. töl. 3 gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2002, sbr. einnig 9. og 11. gr. laga um pósthjónustu.

(188) Jafnframt myndi fyrirkomulagið tryggja betur fjárhagsstöðu ÍSP, sbr. 4. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og 22. gr. laga um pósthjónustu, sem og geta fyrirtækisins til að sinna þeirri alþjónustu sem talin er upp í 11. gr. laga um pósthjónustu.

(189) Með hliðsjón af ofangreindu mun PFS einnig beina því til fjármálaráðuneytisins að taka til skoðunar hvort ástæða sé til að greiða fyrirfram²² til ÍSP vegna skilgreindrar þjónustu fyrir árið 2021. Ef svo er, væri eðlilegt að tekið væri mið af niðurstöðu PFS um hreinan kostnað fyrirtækisins vegna ársins 2020.

PFS vill þó benda hér á að stjórnvöld geta ávallt farið í tiltekna mótvægisáðgerðir til að minnka kostnað ríkisins af alþjónustu, ef þau svo kjósa. Gildir það jafnt um tiltekna útfærslur á þjónustunni, t.d. tíðni dreifingar, rýmri kvaðir í tengslum við afhendingu póstsendinga á miðlægum afhendingarstöðum og/eða breytingar á kvöðum tengdum gjaldskránn innan alþjónustu með viðeigandi laga- og reglugerðarbreytingum.

3.10.3 Um mögulega endurgreiðslu

(190) Eins og vikið er að í kafla 3.8 er nauðsynlegt að mati PFS að fara í endurskoðun á forsendum kostnaðarbókhaldsins og skiptingu kostnaðar á milli vara innan og utan alþjónustu vegna þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í rekstri ÍSP á undanförunum árum.

(191) Í ákvörðun framkvæmdarstjórnar nr. 2012/EES/38/07 er m.a. fjallað um eftirlit með ofgreiddum bótum, sbr. 6. gr. Þar kemur m.a. fram að bætur sem veittar eru fyrir þjónustu sem hefur almenna, efnahagslega þýðingu þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði sem fjallað er um í 5. gr. ákvörðunarinnar. En um er að ræða sambærileg skilyrði og fram koma í 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauka II með lögnum.

(192) Í 1. töl. 6. gr. er þannig kveðið á um reglubundnar athuganir og skuli þær gerðar a.m.k. þriðja hvert ár á gildistíma ákvörðunarinnar.

(193) Jafnframt er kveðið á um í 2. töl. 6. gr. að ef fyrirtæki hafi fengið bætur umfram þá fjárhæð sem ákvörðuð er samkvæmt við 5. gr. (12. gr. og viðauki II), skuli viðkomandi fyrirtæki endurgreiða allar ofgreiddar bætur, sem og að uppfæra skuli þau viðmið (færibreytur) sem útreikningar styðjast við. Ef fjárhæð ofgreiddra bóta er ekki meiri en 10% af fjárhæð árlegra meðalbóta má flytja slíkar ofgreiddar bætur til næsta tímabils og draga þær frá bótafjárhæðinni sem er til greiðslu á því tímabili.

(194) Eins og vikið er að í kafla 3.9.2, er gert ráð fyrir að ÍSP sæki um framlag vegna alþjónustu árlega, í samræmi við þær reglur sem gilda í lögum um pósthjónustu. Það

²² Með ákvörðun PFS nr. 29/2019, var kveðið á um sérstakt varúðarframlag til handa ÍSP vegna ársins 2020, sem byggði m.a. heimild frá samgönguráðuneytinu.

fyrirkomulag sem er við lýði hér á landi er því í samræmi við það sem fram kemur í 1. töl. 6. gr. sem gert er grein fyrir hér að ofan. Einnig liggur fyrir að PFS hefur lagt fyrir ÍSP að yfirfara kostnaðarskiptingu félagsins á milli þjónustu innan og utan alþjónustu, í ljósi þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í rekstri félagsins á undanförunum árum, sem gert er m.a. grein fyrir í kafla 3.8.

(195) Ef sú skoðun leiðir í ljós að ástæða sé til að endurskoða greitt framlag vegna hreins kostnaðar ÍSP fyrir árið 2020 mun um þá endurgreiðslu verða farið eftir þeim reglum sem fram koma í 2. töl. 6. gr. í ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar frá 20. desember 2011 nr. 2012/EES/38/07, sem gerð er grein fyrir hér að ofan.

4 Um hvort framlagið sé samrýmanlegt reglum um ríkisaðstoð

4.1 Almenn

(196) Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út leiðbeiningar um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart endurgjaldi sem greitt er fyrirtækjum fyrir að starfrækja þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu.²³ Nauðsynlegt er því að kanna hvort umrætt framlag til handa ÍSP sé í samræmi við tilvitnaðar leiðbeiningar sem Framkvæmdarstjórnin hefur gefið út og birtar hafa verið hér á landi, í samræmi við ákvæði EES- samningsins. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga lokamálslið B-hluta viðauka II með lögum um pósthjónustu þar sem vikið er að greiðslu framlagsins sjálfs, en þar segir:

„Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismunar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“

(197) Samkvæmt orðanna hljóðan er þannig viðurkennt, í regluverkinu, að greiðsla framlags vegna alþjónustu geti haft áhrif á samkeppni og þar með eftirspurn eftir þjónustu. Eftirlitsstjórnvaldinu (PFS) ber hins vegar að gæta að því, eftir því sem unnt er, að mögulegar bætur hafi sem minnst áhrif á samkeppni og eftirspurn.

(198) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var það niðurstaða PFS, að ÍSP myndi, án útnefningar, hætta að veita tilteknum notendum þjónustu og/eða veita hana með öðrum hætti en nú er skylt samkvæmt íslenskum lögum. Umrætt þjónusta telst því til þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (SGEI). Af því leiðir, eðli málsins samkvæmt, að fyrst að ríkið telur nauðsynlegt að þegnum landsins sé tryggð þessi tiltekna lágmarksþjónusta verður að koma til sérstakra greiðslna á móti ef rannsókn leiðir í ljós að viðkomandi fyrirtæki hefur í för með sér fjárhagsleg útgjöld sem fyrirtækið hefði við eðlilegar markaðsaðstæður ekki orðið fyrir.

(199) Umsókn ÍSP og í framhaldinu yfirferð PFS leiðir í ljós að álagning þeirra lágmarkskvaða sem lögð voru á ÍSP með ákvörðun PFS nr. 13/2020 veldur fyrirtækinu kostnaði sem eðlilegt er að ríkið greiði fyrirtækinu, í formi sérstaks framlags úr hendi ríkissjóðs í samræmi við lög þar um.

²³ Ákvörðun ESA 12/12/COL frá 25. janúar 2012. Leiðbeiningarnar samsvara auglýsingu framkvæmdastjórnarinnar um beitingu Evrópusambandsreglna um ríkisaðstoð gagnvart endurgjaldi sem greitt er fyrir að starfrækja þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu.

(200) Slíkur ríkisstuðningur er hins vegar ekki án takmarkana og þurfa tiltekin skilyrði að vera uppfyllt til að greiðslan teljist ekki vera ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES samningsins.

(201) Þau skilyrði sem þarf að uppfylla koma fram í svokölluðum Altmark dómi,²⁴ en þar komst dómstóll EB að þeirri niðurstöðu að bætur vegna opinberrar þjónustu teldust ekki vera ríkisaðstoð í skilningi 107. gr. Sáttmálans, sem samsvarar 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, ef tiltekin skilyrði væru uppfyllt.²⁵

Í fyrsta lagi verður það fyrirtæki sem fær greiðslurnar að hafa tilteknar skyldur sem flokkast undir almanna þjónustu og þær skyldur verða að vera nákvæmlega skilgreindar.

(202) Í öðru lagi verða að vera til fyrirfram skilgreindar, hlutlægar og gagnsæjar reglur, sem bætunarnar eru reiknaðar út frá.

(203) Í þriðja lagi geta bætunarnar ekki verið hærri en nauðsynlegt er til að standa straum af kostnaðinum við að rækja skyldurnar um opinbera þjónustu í heild eða að hluta til, að teknu tilliti til tekna ef um þær er að ræða og sanngjarns hagnaðar.

(204) Í fjórða lagi að ef fyrirtækið sem veitir viðkomandi þjónustu er ekki valið samkvæmt reglum um opinber innkaup, verður að ákvarða hversu háar bætunarnar eiga að vera á grundvelli greiningar á þeim kostnaði sem vel rekið fyrirtæki hefði stofnað til.

(205) Verður nú fjallað um hvert og eitt af þessu skilyrðum með hliðsjón af ákvörðun PFS nr. 13/2020, sem og þeirri ákvörðun, sem hér birtist um framlag til handa ÍSP vegna skyldu til að veita alþjónustu.

(206) Ef skilyrði Altmark- dómsins eru uppfyllt þá er ekki um ríkisaðstoð að ræða.

4.2 Skilyrðið um almanna þjónustu og skilgreining hennar.

(207) Um skyldu til að veita alþjónustu og skilgreining hennar er fjallað í ákvörðun PFS nr. 13/2020. Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var komist að þeirri niðurstöðu, að nauðsynlegt væri að leggja á kvöð um alþjónustu m.a. til að tryggja það að allir notendur pósthjónustu á Íslandi fengju skilgreinda lágmarkspjónustu eins og hún er skilgreind í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, ella væri hætt á því að skilgreindir notendahópar myndu ekki

²⁴ Mál C-280/00 Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg gegn Nahverkehrsgesellschaft Altmark [2003], dómasafn EB I-7747.

²⁵Skilyrðin eru:

Those four cumulative criteria are the following:

(i) First, the recipient undertaking must actually have public service obligations to discharge and those obligations must be clearly defined [...].

(ii) Second, the parameters on the basis of which the compensation is calculated must be established in advance in an objective and transparent manner [...].

(iii) Third, the compensation cannot exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in the discharge of the public services obligation, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit [...].

(iv) Fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations, in a specific case, is not chosen pursuant a public procurement procedure, which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community, the level of compensation needed must be determined on the basis of an analysis of the costs, which a typical undertaking, well-run and adequately provided [...] would have incurred in discharging those obligations, taking into account the receipts and a reasonable profit from discharging the obligations

fá þá lágmarkspjónustu sem skilgreind er í 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Á þetta t.d. við um dreifingu með landpóstum á dreifbýlum svæðum.

(208) Með 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu tók Alþingi ákvörðun um nauðsyn þess að allir landsmenn eigi þess kost að greiða sama gjald fyrir vörur innan alþjónustu, óháð afhendingar- eða móttökustað bréfsins eða pakkans. Að mati PFS er óumdeilt að slík kvöð veldur vandkvæðum í rekstri fyrirtækisins, sem nauðsynlegt er að ríkið greiði fyrir, en kvöðin varð þess valdandi að ÍSP þurfti við gildistöku laganna að gera umtalsverðar breytingar á gjaldskrá félagsins fyrir pakka upp að 10 kg.

(209) Í ákvörðun PFS er þannig í einu og öllu farið eftir skilgreiningu á lágmarkspjónustu í 11. gr. laga um pósthjónustu, sem og kveðið á um að gjaldskrár fyrirtækisins innan alþjónustu ættu að taka mið af 2. mgr. 17. gr. laga pósthjónustu. Ekki eru því lagðar á viðtækari kvaðir á ÍSP en lög sannanlega kveða á um.

(210) PFS telur því að skilyrði um opinberra þjónustu og skilgreining hennar sé uppfyllt í ákvörðun PFS nr. 13/2020 og þar með í samræmi við þau skilyrði sem sett eru um opinberan fjárstuðning samkvæmt Altmark skilyrðunum.

4.3 Að um útreikningana gildi fyrirfram skilgreindar og hlutlægar reglur

(211) PFS hefur eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP, sbr. 18. gr. laga um pósthjónustu, sbr. reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekanda.²⁶ Með reglugerðinni eru innleidd ákvæði tilskipunnar EB 67/97/EB, með síðari breytingum. Bókhaldslegur aðskilnaður og sú útkoma sem af honum leiðir er nauðsynleg forsenda fyrir útreikningi á hreinum kostnaði vegna alþjónustu, sjá t.d. 2. 2 töl. 14. gr. tilskipunarinnar. „*This accounting separation shall be used as an input when Member States calculate the net cost of the universal service. Such internal accounting systems shall operate on the basis of consistently applied and objectively justifiable cost accounting principles*“.

(212) Þessu til viðbótar er við útreikninga á framlagi til handa ÍSP tekið mið af viðauka II með lögum um pósthjónustu, þar sem kveðið er á um tiltekna aðferðarfræði við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu.

(213) Samkvæmt ofangreindu er því aðferðarfræðin við að reikna út framlagið skilgreind fyrirfram og um útreikningana gilda hlutlægar og gagnsæjar reglur, í samræmi við Altmark skilyrðin.²⁷

(214) Það er mat PFS að umrætt framlag sé í samræmi við ofangreint skilyrði.

4.4 Að framlag sé ekki hærri en nauðsynlegt er til að veita þjónustuna

(215) Eins og vikið er að í kafla 3 hefur við útreikninga á framlagi ÍSP verið gætt að þeim sjónarmiðum sem skylt er að taka tillit til samkvæmt reglum um hreinan kostnað. Í ljósi

²⁶ Á heimasíðu PFS má sjá yfirlit og ákvarðanir stofnunarinnar í tengslum við þetta eftirlit: <https://pfs.is/postthjonusta/yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

²⁷ Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 20 desember 2011 um beitingu 2. mgr. 106 gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart ríkisaðstoð í formi bóta til tiltekinna fyrirtækja sem veita opinbera þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu 2012/EES/38/07 (SGEI Rammi)

Þess verður að líta svo á að útreiknað framlag sé ekki hærra en nauðsynlegt er. Einnig má hér benda á að fyrir liggur ákvörðun Alþingis um skilgreiningu á lágmarksþjónustu innan pósthjónustu, alþjónustu, sem allir landsmenn skulu eiga rétt á.

(216) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er sami rammi skilgreindur um þjónustu innan alþjónustu og Alþingi ákvað á sínum tíma að allir notendur ætti rétt á. Jafnframt fór fram opið samráð við hagsmunaaðila um alla þá þætti sem lutu að útnefningunni. Framlagið er þannig í fullu samræmi við þá þjónustu sem skilgreind var af Alþingi og allir landsmenn eiga rétt á.

(217) Með hliðsjón af ofangreindu lýtur PFS svo á að framlagið sé ekki hærra en nauðsynlegt er til að veita þjónustuna og þar með í samræmi við skilyrði Altmark-dómsins.

4.5 Aðferðarfræði við val á þjónustuveitanda, ákvörðun um endurgjald byggi á tilhlýðilegri greiningu

(218) Eitt af þeim skilyrðum sem þarf að uppfylla snýr að vali á þeim aðila sem veitir hinna tilteknu „almanna“ þjónustu. Ef viðkomandi fyrirtæki er valið á grundvelli útboðs, þá gilda hinnar almennu reglur um opinber innkaup.

(219) Engin skylda er hins vegar til að fara með þjónustuna í opinbert útboð.²⁸ Samkvæmt 11. gr. laga um pósthjónustu er það ráðherra sem tekur ákvörðun um hvaða leið er farin hér á landi við val á þjónustuveitanda, þ.e. þjónustusamningur, útnefning eða útboð. Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020, ákvað ráðherra að fara útnefningarleiðina og var PFS falin sú framkvæmd í samræmi við lög þar um.

(220) Samkvæmt Almark dómnum skal, ef útboðsleið er ekki farin, ákvarða hreinan kostnað á grundvelli greiningar á þeim kostnaði sem hagkvæmt rekið fyrirtæki hefði stofnað til. Eins og vikið er að hér að ofan gilda samkvæmt lögum um pósthjónustu sérstakar reglur þegar kemur að útreikningum á framlagi vegna alþjónustu, sjá nánar kafla 3.

(221) Því til viðbótar hefur PFS eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði félagsins, sbr. 18. gr. laga um pósthjónustu.

(222) Af ofangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en að útreiknað framlag til handa ÍSP uppfylli Altmark skilyrðin.

4.6 Samandregið

(223) Það er því mat PFS að umrætt framlag til ÍSP, sem byggir á aðferðarfræði um hreinan kostnað, sé í samræmi við þau formskilyrði sem uppfylla þarf um slíkt framlag samkvæmt Altmark dómnum, sem gert er grein fyrir hér að ofan.

²⁸ State Aid SA.47707 (2018/N) – State compensations granted to PostNord for the provision of the universal postal service – Denmark, C(2018) 3169 final) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/273321/273321_1994495_61_2.pdf

(224) Í samræmi við þá niðurstöðu verður ekki dregin önnur ályktun en að framlagið sé í samræmi við vísireglu B-hluta viðauka II með lögum um pósthjónustu og valdi að því leyti sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.

(225) Með vísun til alls ofangreinds verður því að ætla að framlag til handa ÍSP vegna þeirra alþjónustuskyldna sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020, sé samrýmanlegt reglum EES- samningsins um ríkisaðstoð.

Ákvörðunarorð

1. Íslenska ríkið, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, skal greiða Íslandspósti ohf., kt. 701296-6139, 509 millj. kr. vegna hreins kostnaðar fyrir veitta alþjónustu á árinu 2020. Til frádráttar þeirri upphæð kemur 250 millj. kr. varúðarframlag sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019.
2. Alþjónustuframlag, samkvæmt aðferðarfræði um hreinan kostnað, sbr. 1 tölulið, sundurliðast með eftirfarandi hætti:
 - I. Til útborgunar:
 - a. Framlag vegna dreifingar með landpóstum, sbr. upptalning póstnúmera í viðauka I, 257 millj. kr.
 - b. Framlag vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum, sbr. upptalning póstnúmera í viðauka II, 181 millj. kr.
 - c. Framlag vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt, 126 millj. kr.
 - d. Framlag vegna dreifingar á blindrasendingum, 15 millj. kr.
 - e. Ávöxtunarkrafa 17 millj. kr.
 - II. Eftirfarandi liðir koma til frádráttar:
 - a. Hagræði vegna pakkar 11-20 kg. 30 millj. kr.
 - b. Óefnislegur markaðsávinningur 30 millj. kr.
 - c. Hagræðingarkrafa 27 millj. kr.
 - III. Samtals ógreitt:
 - a. 509 millj. kr.
 - b. -250 millj. kr.
 - c. =259 millj. kr.
3. 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, 16. febrúar 2021

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson